

INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN INTERSECTORIAL A LA IMPLEMENTACION DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO VIGENCIA 2020

CGR-CDVSB No. 27
Diciembre 2021

**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN A CATASTRO
MULTIPROPÓSITO
VIGENCIA 2020**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico	Javier Tomás Reyes Bustamante
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Contralor Delegado para el Posconflicto	Juan Carlos Gualdrón Alba
Directora de Estudios Sectoriales	Mercy Carina Martínez Bocanegra
Directora de Vigilancia Fiscal Sector Vivienda y Saneamiento Básico	Yanet Sanabria Pérez
Directora de Vigilancia Fiscal Sector Agropecuario	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor Nivel Central	Fernando Grillo Parra
Equipo de auditoría: Líder de auditoría	Laura María Bautista.
Equipo Auditor	Dania Cristina Álvarez Milena Angarita R Luz María Franco Ana Catalina Sarmiento Luz Marina Zona Diana Marcela Arboleda Sindy Johana Parada Henry Cordero Neira Carlos Arturo Salazar Murcia

TABLA DE CONTENIDO

1. ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	6
1.1. ALCANCE	6
1.2. OBJETIVO GENERAL	6
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
2. HECHOS RELEVANTES	7
3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	9
4. CONCLUSIONES.....	10
5. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	14
6. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	14
7. RESULTADOS.....	15
7.1 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO.....	125
8. ANEXOS	12828

815111-

Doctor:

JHON FREDY GONZÁLEZ

Director (E)

Instituto Geográfico Agustín Codazzi

fredy.gonzalez@igac.gov.co

elena.verastegui@igac.gov.co,

direccion@igac.gov.co

linette.cubillos@igac.gov.co

Doctora:

GOETHNY FERNANDA GARCÍA FLOREZ

Superintendente

Superintendencia de Notariado y Registro

goethny.garcia@supernotariado.gov.co

rita.cotes@supernotariado.gov.co

manuel.fernandez@supernotariado.gov.co

ivan.carrillo@supernotariado.gov.co

omar.hernandez@supernotariado.gov.co

Doctor:

RAÚL ALBERTO BADILLO ESPITIA

Secretario General

Agencia Nacional de Tierras

secretariageneral@ant.gov.co

Doctor:

RODOLFO ZEA NAVARRO

Ministro

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

wilber.vallejo@minagricultura.gov.co

leidy.bernal@minagricultura.gov.co

Doctor:

ANDRÉS AUGUSTO CASTRO FORERO

Director General

Unidad de Restitución de Tierras Despojadas

andresa.castro@restituciondetierras.gov.co

yair.soto@restituciondetierras.gov.co

william.roa@restituciondetierras.gov.co

juan.diaz@restituciondetierras.gov.co

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las funciones previstas en el Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 4º de 2019, en el Decreto Ley 403 de 2020 y en los procedimientos establecidos en las Resoluciones Orgánicas No. 6680 de 2012 y RGO-0024 de 2019, reglamentarias de la actuación especial de fiscalización, realizó actuación especial de fiscalización a la gestión de implementación y desarrollo de la estrategia Catastro Multipropósito Rural y Urbano, en relación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Unidad de Restitución Tierras Despojadas (URT) por la vigencia 2020.

Es responsabilidad de las entidades auditadas, la calidad y cantidad de la información suministrada. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe que contenga los resultados de la evaluación realizada sobre la gestión adelantada por las entidades sujetos de control de la actuación especial de fiscalización al catastro multipropósito.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría — (NIA's) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar el informe.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Delegada para el sector de Vivienda y Saneamiento Básico.

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

En desarrollo de la actuación especial se presentó limitación en la evaluación de los objetivos 3 y 4, debido a la no entrega de la siguiente información:

Contrato 23315 de 2020 IGAC. En la evaluación efectuada a la muestra contractual ejecutada por el IGAC, no remitieron los documentos soporte que reflejen la ejecución del modificatorio No.2, éstos fueron requeridos en reiteradas oportunidades, está situación limitó la evaluación integral de la ejecución y cumplimiento del citado modificatorio y por ende del objeto del contrato. Motivo por el cual se tramitará la solicitud de proceso administrativo sancionatorio.

1. ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

1.1. Alcance

Comprendió la evaluación de la estrategia de desarrollo nacional Catastro Multipropósito, por la vigencia 2020, a través de una muestra de 48 contratos por valor de \$19.271.516.552 sobre un universo de 601 por valor de \$36.778.441.096, celebrados y ejecutados en esa vigencia por las siguientes entidades ejecutoras de la estrategia: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (502), Superintendencia de Notariado y Registro – SNR (61) y la Agencia Nacional de Tierras – ANT (38).

Tabla 1 Distribución por clase de contrato

Clase contrato	Número de contratos	Cuantía	Porcentaje
Consultorías	4	\$2.859.096.692	14,8%
Orden de compra	3	\$3.742.417.617	19,4%
Compra venta	4	\$3.083.809.082	16%
Prestación de servicios	37	\$9.586.193.161	49,8%
Totales	48	\$19.271.516.552	100%

Fuente de información: IGAC, ANT y SNR - Elaborado Equipo auditor

Los contratos seleccionados con base en la muestra y clasificación ilustrada anteriormente, fueron ejecutados con recursos de diferentes fuentes, entre las que se encuentran: recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo - BID y del Banco Mundial, recursos nación y recursos propios.

En la revisión del PAS se tuvo en cuenta el número de acciones asignadas a los sujetos de control de la actuación especial, así: IGAC, 20 acciones, Superintendencia de Notariado y Registro, 7 acciones, Agencia Nacional de Tierras, 4 acciones, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 5 acciones, con base en la información aportada sobre sus avances durante la vigencia 2020 y el I semestre de 2021.

1.2. Objetivo general

Evaluar el cumplimiento de los lineamientos, puesta en marcha y avance del catastro multipropósito rural y urbano de acuerdo con lo indicado en el CONPES 3958 de marzo de 2019 y 3859 de 2016, PND 2018 – 2022, leyes, decretos y resoluciones conjuntas.

1.3. Objetivos Específicos

1. Evaluar la gestión fiscal del IGAC en la implementación y desarrollo del Catastro Multipropósito y determinar el cumplimiento de las acciones asignadas a esta entidad en el marco de los objetivos y líneas de acción previstas en el Conpes 3958 de 2019 y en su Plan de Acción de Seguimiento PAS (Anexo 1).
2. Evaluar la gestión fiscal de las entidades del sector agropecuario, gestión pública involucradas en esta actuación especial y determinar el cumplimiento de las acciones asignadas a estas entidades en el marco de los objetivos y líneas de acción previstas en el Conpes 3958 de 2019 y en su Plan de Acción de Seguimiento PAS (Anexo 1).
3. Evaluar La gestión financiera y presupuestal de las entidades de los sectores Vivienda y Saneamiento básico, Agropecuario, Gestión Pública involucradas en la actuación especial, sobre los recursos asignados y provenientes del PGN y de crédito de la Banca Multilateral, y determinar su conformidad con la normativa y criterios aplicables.
4. Evaluar la gestión fiscal en la contratación ejecutada en las vigencias 2019 y 2020 y determinar el cumplimiento de las normas y criterios aplicables.
5. Evaluar el control interno y emitir el concepto sobre el mismo.
6. Atender las denuncias e insumos asignados, en relación con la ejecución de los recursos del Catastro Multipropósito.

2. HECHOS RELEVANTES

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022¹, la gestión catastral es un servicio público y será prestado por: i) Una autoridad catastral nacional que regulará la gestión catastral, y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC; ii) Por gestores catastrales, encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito adoptados para el efecto; y iii) Por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral.

El Conpes 3958 del 26 de marzo de 2019 reemplazó el Conpes 3859 del 13 de junio de 2016, que avanzó en la implementación de la fase piloto pero no logró consolidar

¹ Artículo 79, de la Ley 1995 de 2019 – PND 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

los ajustes estructurales para la ejecución de la política; con debilidades, debidas principalmente, a limitaciones en la realización de ajustes legislativos. Este nuevo Conpes propone la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, tiene como objetivo contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información.

De esta manera, el servicio de gestión catastral incluye el catastro multipropósito, como un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basado en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización. En los términos del artículo 2.2.2.2 del Decreto 148 de 2020 la gestión catastral comprende los procesos de formación, actualización, conservación y difusión catastral de la información catastral.

Los avances de la estrategia diseñada en el Conpes 3958 de 2019 - Implementación Catastro Multipropósito, se reflejan en las acciones e indicadores propuestos en su instrumento de planeación y gestión denominado Plan de Acción y Seguimiento-PAS, así como en la información reportada y soportada por las entidades sujetos de control, respecto del avance y cumplimiento de cada una de las líneas de acción derivadas de 5 cinco objetivos estratégicos, que están relacionados con: la definición de un modelo de gobernanza, el suministro de los insumos para el levantamiento catastral, la integración de la información catastral a la gestión del territorio, el aseguramiento de los recursos para la gestión y actualización catastral y por último, la definición de la ruta para la implementación del Catastro Multipropósito en todo el país.

El plan de acción del Conpes 3958, está proyectado a siete años (2019-2025), mediante el cual se propone adelantar el estado que registraba un 5,68% del área del territorio nacional en el 2019, con información catastral actualizada, proyectada a un 60% en el 2022 y posteriormente al 100% de cobertura en 2025, con un enfoque multipropósito, y previendo mecanismos para la sostenibilidad financiera y su actualización de manera permanente. La implementación de la política tiene un costo estimado de 5,28 billones de pesos (constantes de 2019).

En el decreto 148 de 2020, se consigna la nueva función de la SNR en los siguientes términos: “Artículo 2.2.2.7.1. *Inspección, Vigilancia y Control de la Gestión Catastral. La Superintendencia de Notariado y Registro ejercerá las funciones otorgadas mediante los artículos 79, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019 relacionadas con la inspección, vigilancia y control del ejercicio de la gestión catastral...*”; ello, acatando la Política Publica de Catastro Multipropósito, como registro sistemático, actualizado

y permanente de la información física, jurídica, económica y territorial de los predios, consistente con el sistema de registro de la propiedad.

Teniendo en cuenta la inversión presentada por el IGAC, se evidencia el enfoque al fortalecimiento operativo para el cumplimiento del plazo señalado por el PAS, para iniciar los procesos para la habilitación gestores catastrales. De acuerdo a este mandato, a 31 de diciembre de 2020, se habían habilitado 14 gestores catastrales, los cuales cubren 116 municipios y 1.884.819,18 hectáreas. Cabe anotar, que no todos los gestores iniciaron su operación en 2020, como es el caso del Área Metropolitana de Valle de Aburrá -AMV, municipio de Rionegro, municipio de Sesquilé y municipio de Sincelejo, los cuales tienen cobertura en 7 municipios e iniciaban sus labores en 2021.

Aun cuando la figura de la habilitación de los gestores catastrales es reciente, se comienza a vislumbrar la necesidad de realizar un seguimiento y control permanente a efectos de verificar la oportunidad y calidad de la información que los mismos deben reportar en los sistemas de información dispuestos para tal efecto, y sobre los cuales se debe trabajar de manera acelerada para su entrada en operación. (SINIC, RDM).

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO (con reserva).

La Contraloría General de la República, con fundamento en los resultados de la Actuación Especial de Fiscalización Catastro Multipropósito, por la vigencia 2020, en relación con la gestión de las siguientes entidades sujetos de control: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Agencia Nacional de Tierras, como ejecutores, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Restitución de Tierras, como generadores de lineamientos de política y de información, respectivamente, considera que, salvo las deficiencias indicadas en los hallazgos contenidos en el cuerpo del presente informe, sobre el avance en la implementación de la estrategia, la ejecución de los contratos de prestación de servicios y los indicadores de cumplimiento del PAS, la gestión es conforme con los criterios evaluados.

Dentro de las deficiencias encontradas, se tiene la referente al diseño de los indicadores de medición del Plan de Acción y Seguimiento, que no permiten la medición de los avances de la implementación de la estrategia de catastro multipropósito, dado que la mayoría de las acciones diseñadas para su ejecución no tienen establecidas metas precisas y a corto plazo (por semestres o vigencias), ni metas para los productos que se deben obtener al finalizar la implementación de la estrategia en cada una de las entidades evaluadas, también se observó la falta de cumplimiento de las acciones contenidas en Hitos de las líneas de acción del PAS, fallas en la supervisión de los contratos de prestación de servicios y de apoyo

a la gestión, ejecutados con recursos asignados a CM, e inadecuada aplicación de la normativa y procedimientos sobre la constitución de reservas presupuestales.

Las actividades de planeación, desarrollo e implementación de la estrategia de Catastro multipropósito no han sido eficaces, por causa de las debilidades encontradas en desarrollo de esta actuación, referidas, especialmente, con la falta de indicadores y diseño de procesos y procedimientos para la implementación y seguimiento de la política, se encuentran actividades parcialmente cumplidas y/o atrasadas, que fueron reportadas como cumplidas al 100%, los gestores catastrales que han sido habilitados a la fecha no han adelantado el reporte en el SINIC² que constituye el cumplimiento de sus obligaciones contenidas en el Artículo 2.2.1.6 de la Resolución 148 del 2020, no se establecieron fechas para el diseño e implementación del sistema informático para la gestión y disponibilidad de la información catastral, y a la fecha, no ha entrado en operación ni contratación, por el mismo motivo; los gestores catastrales no han podido integrar la información recopilada en su gestión en un solo sitio que alimente el RDM³.

4. CONCLUSIONES

- En relación al cumplimiento de las acciones asignadas al IGAC, que es la entidad con mayores actividades a cargo, se identifica un incumplimiento de las metas propuestas en el Conpes 3958 de 2019 para la actualización del CM que establece que para el año 2022 se contará con el 60% del país actualizado; esto aunado al tema que el 33% de los municipios no cuentan con financiación y que solo el 20% podrían autofinanciarse, no permite verificar el respaldo financiero con el que se garantizará la ejecución proyectada.
- Dentro de los lineamientos emitidos por la principal autoridad catastral del país, se destacan los siguientes: *Los gestores catastrales deben garantizar la preservación, recuperación y acceso de la información... Igualmente deben implementar tecnologías de la información y las telecomunicaciones, y mejorar los procesos catastrales para migrar, producir, y conservar la información catastral siempre y cuando se sigan los estándares de interoperabilidad adoptados por el IGAC. A pesar de que se establece que los gestores catastrales Deberán adoptar de manera gradual el modelo LADM_COL en su versión vigente...⁴.*

² SINIC: Sistema Nacional de Información Catastral

³ RDM: Repositorio de Datos Maestros

⁴ Artículo 66. *Preservación de la información catastral*, Resolución IGAC 789 de 2020.

No obstante lo planteado en los criterios citados anteriormente, no se establecieron plazos para la implementación, lo que sumado a la ausencia de indicadores que permitan la medición real del avance en la implementación de las líneas de acción del PAS, la ejecución y puesta en marcha de los productos finales que permitan la actualización catastral del país, limita el análisis del cumplimiento de la estrategia, en este sentido, se encuentran deficiencias en el diseño de los mecanismos de seguimiento a la implementación y ausencia de indicadores para su medición real.

- De acuerdo con lo reportado por el IGAC en el seguimiento al PAS, a 1º de enero de 2021, se cuenta con 17.560.382,69 Hectáreas actualizadas, de éstas, 7.267.383 Hectáreas en 35 municipios, fueron intervenidas en 2020, es decir, el 41 % de lo actualizado a la fecha. Esta gestión fue realizada por parte de 3 gestores catastrales (IGAC, Catastro de Antioquia y Soacha), en donde se observa que el 96% de la intervención se realizó por parte de IGAC.

Tabla 2 Intervención catastral 2020

Gestor Catastral	Área intervenida (Has.)
IGAC	6.952.631,42
Catastro Antioquia	311.608,96
Soacha	3.143,00
Total	7.267.383,38

Fuente: IGAC. Elaboración Equipo Auditor

- En cuanto al comportamiento de los créditos con la banca multilateral, durante la vigencia 2020, se pudo observar el bajo nivel de los desembolsos y la ejecución de los mismos por las entidades ejecutoras.
- Las inversiones realizadas por el IGAC en el componente de fortalecimiento tecnológico ascendieron a \$7,6 mil millones de pesos, para el período 2020 y primer semestre del año 2021 financiados con la banca multilateral.

Tabla 3 Inversiones IGAC en fortalecimiento tecnológico 2020 y 1er semestre 2021

Proyecto	Producto	Valor
Actualización y gestión catastral nacional	Fortalecimiento tecnológico del IGAC y creación de RMD (BM y BID) año 2020	\$5.231.594.464
Actualización y gestión catastral nacional	Fortalecimiento tecnológico del IGAC y creación de RMD (BM y BID) 1er semestre 2021	\$2.420.144.527
Total		\$7.651.738.991

Fuente: información suministrada IGAC, contratación 2020 y primer semestre 2021.

El IGAC también realizó inversiones en el año 2020 por \$20.3 mil millones de pesos y tiene programado para el 2021, \$35.1 mil millones de pesos, en donde el mayor recurso se encuentra asignado para la actualización y gestión catastral, seguido de la actualización de la red geodésica nacional y cartografía identificados como prioritarios en el CONPES 3958 de 2019, como se puede ver en la siguiente tabla.

Tabla 4 Resumen contratación IGAC 2020 y Primer semestre 2021 Implementación Política CM

Tipo de Proyecto	Valor inversiones 1er semestre 2021	Valor inversiones año 2020
Actualización Y Gestión Catastral Nacional	\$ 26.562.576.115	\$10.698.032.524
Fortalecimiento De La Gestión Del Conocimiento Y La Innovación En El Ámbito Geográfico Del Territorio Nacional	\$ 825.804.298	\$1.339.679.764
Fortalecimiento de la gestión institucional del IGAC a nivel nacional		\$28.037.963
Generación De Estudios De Suelos, Tierras Y Aplicaciones Agrológicas Como Insumo Para El Ordenamiento Integral Y El Manejo Sostenible D	\$ 202.629.167	\$983.330.151
Generación De Estudios De Suelos, Tierras Y Aplicaciones Agrológicas Como Insumo Para El Ordenamiento Integral Y El Manejo Sostenible Del Territorio A Nivel Nacional	\$ 913.526.217	\$2.149.801.730
Generación De Estudios Geográficos E Investigaciones Para La Caracterización, Análisis Y Delimitación Geográfica Del Territorio Nacional	\$ 1.344.641.821	\$31.226.660
Levantamiento, Generación Y Actualización De La Red Geodésica Y La Cartografía Básica A Nivel Nacional	\$ 5.311.182.972	\$3.124.114.907
Generación de estudios geográficos e investigaciones para la caracterización, análisis y delimitación geográfica del territorio nacional	-	\$1.723.519.840
Fortalecimiento de la gestión del conocimiento y la innovación en el ámbito geográfico del territorio nacional	-	\$147.895.895
Generación de estudios geográficos e investigaciones para la caracterización, análisis y delimitación geográfica del territorio nacional	-	\$65.777.478
Total	\$ 35.160.360.589	\$20.291.416.912

Fuente: información suministrada IGAC, contratación 2020 y primer semestre 2021.

- Se observan algunos retrasos en el reporte de la información por parte de los gestores catastrales, lo anterior en razón que, de acuerdo con la información suministrada por el IGAC, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.2.1.6 del Decreto 1170 de 2015, adicionado por Decreto 148 de 2020, se solicitó a los gestores habilitados la información sobre bases catastrales, encontrándose que algunos presentaron retrasos en su reporte⁵, lo anterior hace fundamental la competencia de la SNR en materia de inspección, vigilancia y control al ejercicio de la gestión catastral.

⁵ De los 16 gestores, 11 cargaron la información del año 2020 y 5 no lo hicieron (Catastro Cali, catastro Soacha, Gobernación Cundinamarca, Distrito turístico Cultural e histórico de Santa Martha, Municipio de San José de Cúcuta), producto de reiteraciones, en marzo de 2021 allegaron la información. En comunicación del presente año, se realizó una nueva solicitud con el fin de verificar las metas de actualización catastral vigencias 2020 y 2021, de dicho requerimiento informaron que 8 gestores allegaron información, los otros 31 fueron oficiados por 2da vez y 4 atendieron el llamado y allegaron la información. Oficio de comunicación Rad. IGAC 1000DG-2021-0000293-EE-001 del 25 de octubre de 2021.

En este sentido, la CGR mediante el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización a Catastro Multipropósito, vigencia 2020, encontró, que si bien se cumplió lo referente al inicio de habilitación gestores catastrales desde el año 2019 por parte del IGAC, los gestores catastrales que han sido habilitados hasta el momento, no han realizado el reporte en el SINIC⁶, debido a que aún no se encuentra en operación, y no existe una fecha para que se diseñe e implemente este sistema informático y los gestores catastrales no han podido integrar la información recopilada en su gestión en un solo sitio que alimente el Repositorio de Datos Maestro RDM, Sistema que tampoco se encuentra concluido, y por último, pero sin menor importancia, no se encontró evidencia de que se estén aplicando los requerimientos técnicos para el reporte de la información actualizada por parte de los gestores, toda vez que, no se establecen dichos criterios de manera clara y medible en cada una de las normativas que se han emitido, como por ejemplo, lo establecido en la Resolución 1421 de 2020, por parte de la autoridad catastral (IGAC), y por quien ejerce las funciones de Inspección, Vigilancia y Control (SNR).

- La CGR encontró, al revisar la normativa y procedimientos adelantados para la habilitación de los gestores por parte del IGAC, que no existe claridad respecto a cuál es la entidad competente para llevar a cabo el control, seguimiento y monitoreo en el planteamiento y cumplimiento de las metas de intervención pactadas por los gestores catastrales habilitados, con el propósito de alcanzar las metas definidas en el Acuerdo Final de Paz, el PND y en el Conpes 3958 de 2019, para estos gestores catastrales solo se establece la obligación de incluir un cronograma del primer año de actividades, pero no existen parámetros claros ni las metas individuales que deben aportar cada uno de ellos, lo que implica que no se tenga certeza frente al alcance de su intervención para el logro de la meta final.
- Es importante el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales para asumir la gestión catastral y para aprovechar la información catastral en el diseño y ejecución de políticas públicas (línea de acción 4- PAS) a efectos de cumplir con las metas establecidas, lo anterior en razón a que frente a la estrategia de financiamiento para el cumplimiento de la meta a 2022, el Consejo Superior de Administración y Ordenamiento del Suelo Rural (CSAOSR) identificó que un 33% de los municipios no cuentan aún con financiación, solo el 20% podrían autofinanciarse y un 47% serían los municipios financiados⁷.
- En la evaluación contractual adelantada por el equipo auditor se encontró: deficiencias en la supervisión de las actividades ejecutadas por los contratistas,

⁶ SINIC: Sistema Nacional de Información Catastral

⁷ Información reportada por el DANE respuesta del 26 de octubre de 2021^a la solicitud de información Rad 2021EE0173215 del 15 de octubre de 2021

sobre las cuales no se encuentra seguimiento puntual al cumplimiento de las obligaciones que debía presentar para legalizar las actividades contractuales, se presentan múltiples deficiencias en los procedimientos de la etapa de planeación en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, dado que no se prevén las actividades que requieren continuidad y permanencia, debilidades en la gestión presupuestal, relacionada con la inadecuada justificación y constitución de las reservas presupuestales.

5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la presente Actuación Especial de Fiscalización, la Contraloría General de la República estableció once (11) hallazgos administrativos, de los cuales seis (6) tienen presunta incidencia disciplinaria y dos (2) para inicio de Indagación Preliminar

6. PLAN DE MEJORAMIENTO

En cumplimiento de lo previsto en la Resolución Orgánica 0042 del 25 de agosto de 2020 de la CGR, El Instituto Geográfico Agustín Codazzi y La Superintendencia de Notariado y registro, deberán 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. Por lo tanto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y La Superintendencia de Notariado y registro deben elaborar y suscribir un plan de mejoramiento y remitirlo a través del aplicativo SIRECI, soportesireci@contraloria.gov.co, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del presente informe de Actuación Especial de Fiscalización a Catastro Multipropósito.

Bogotá D.C., diciembre 10 de 2021.

Cordialmente,



JAVIER TOMAS REYES BUSTAMANTE

Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Aprobó: Comités de Evaluación Intersectorial Nos. 05 del 29 de noviembre y 07 del 9 de diciembre de 2021

Revisó: Yanet Sanabria Pérez-Directora Vigilancia Fiscal

Revisó: Fernando Grillo Parra - Supervisor nivel central

Proyectó: Equipo Auditor

7. RESULTADOS

Como resultado de la presente Actuación Especial de Fiscalización, la Contraloría General de la República estableció once (11) hallazgos administrativos, de los cuales seis (6) tienen presunta incidencia disciplinaria y dos (2) solicitud de Indagación Preliminar, que a continuación se relacionan de acuerdo con los objetivos de específicos:

Objetivo específico No. 1: Evaluar la gestión fiscal del IGAC en la implementación y desarrollo del Catastro Multipropósito y determinar el cumplimiento de las acciones asignadas a esta entidad en el marco de los objetivos y líneas de acción previstas en el Conpes 3958 de 2019 y en su Plan de Acción de Seguimiento PAS (Anexo 1).

Dentro de las acciones PAS se destaca la de *“Fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para asumir la gestión catastral y para aprovechar la información catastral en el diseño y ejecución de políticas públicas”*

En la revisión del cumplimiento a las acciones PAS, se encontró que, no se han terminado de diseñar los lineamientos y la contratación del sistema de gestión de la información catastral, generando un atraso en el cumplimiento de la meta relacionada con la disponibilidad de la información actualizada y reportada por los gestores catastrales, así como la implementación de la estrategia para ampliar la oferta institucional de formación académica en áreas de estudio relacionadas con la actividad catastral.

Para la línea de acción que consiste en diseñar y desarrollar el Repositorio de Datos Maestros (RDM), como herramienta tecnológica (transversal), se detectó que presenta retraso en su avance en el año 2021, porque a junio de 2021 presenta un avance del 22%, frente a la meta propuesta del 65% al finalizar este año.

Los avances reportados en la implementación del LADM COL, no han sido adoptados o aprovechados por los actores cuyos sistemas de información de tierras deben interactuar con los de catastro y registro, de esta manera, la falta de interoperabilidad en la implementación del modelo LADM COL con otros actores

fundamentales en la política de catastro y de ordenamiento territorial, limita la adopción del estándar para la estructuración e intercambio de información entre diferentes entidades y el uso de la información catastral y registral para fines de otras políticas públicas que toman al predio como base de información.

La proyección establecida para la intervención catastral a 2022, en el PND 2018-2022 y el Conpes 3859 de 2019, respecto a que a 2022 se debe contar con el 60% del área total con catastro multipropósito actualizado y la proyección planteada solo alcanza, la intervención entre el IGAC y los gestores catastrales habilitados de 24.917.630,83 de hectáreas, lo que corresponde al 21,82% del área aproximada que tiene Colombia, valor por debajo de lo que se tiene como meta intervenir a 2022 tanto en el PND y el Conpes 3958 de 2019.

De acuerdo a lo planteado, se establecieron cinco (5) hallazgos administrativos por atrasos en el cumplimiento de las actividades asignadas en el PAS.

Hallazgo. 1. Planeación para el cumplimiento de la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (A).

El punto 1 del Acuerdo Final de Paz –AF establece la realización del catastro multipropósito, para ello, el Plan Marco de Implementación -PMI que orienta las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final, establece como meta a 2023, tener el 100% de los Municipios con catastro multipropósito formado y/o actualizado.

Ley 1955 de 2019, PND 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, establece como meta tener a 2022, el 60% del área del país formado y actualizado.

Así mismo, en su artículo 79, señala que La gestión catastral es un servicio público, prestado por:

- Una autoridad catastral nacional que regulará la gestión catastral (IGAC)
- Por gestores catastrales, encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito adoptados para el efecto
- Por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral.

“El IGAC es la máxima autoridad catastral nacional y prestador por excepción del servicio público de catastro, en ausencia de gestores catastrales habilitados; (...) será el responsable de la habilitación de gestores catastrales para la prestación del servicio catastral a las entidades públicas nacionales o territoriales, incluyendo, entre otros, esquemas asociativos de entidades territoriales”.

El **Conpes 3958 de 2019**, señala que se espera que a 2025 se cuente con la actualización de la totalidad del catastro, en donde a 2022 se debe contar con una actualización del 60 % del área del país, correspondiente a 650 municipios y 13.000.000 predios actualizados.

Para ello, en su Plan de Acción (2019 al 2025), en la acción 5.4 “Realizar la actualización de la información catastral”, cuyo tiempo de ejecución es del 01 de julio de 2019 al 31 de diciembre de 2025, se establece como indicador “Porcentaje del área del país con catastro actualizado” y como fórmula de cálculo “Área actualizada catastralmente/Área total del país) x100”. Para lo anterior, se establecen las siguientes metas:

Tabla 5 Metas área actualizada catastralmente

Meta 2019	Meta 2020	Meta 2021	Meta 2022	Meta 2023	Meta 2024	Meta 2025
9%	12%	30%	60%	85%	91%	100%

El Decreto 1983 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública en su Capítulo 5, reglamenta parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 frente a la habilitación de Gestores Catastrales y requisitos de idoneidad para Operadores Catastrales; allí, se definen los siguientes criterios:

Artículo 2.2.2.5.1. Habilitación de entidades territoriales y esquemas asociativos de entidades territoriales como gestores catastrales.

*“Para la habilitación de las entidades territoriales y de los esquemas asociativos de entidades territoriales como gestores catastrales, **el IGAC deberá verificar el cumplimiento de las siguientes condiciones:** 1. Jurídicas: El documento mediante el cual se acredite la representación legal de la entidad territorial o del esquema asociativo de conformidad con lo previsto en el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019 o la reglamentación vigente. 2. Técnicas: presentar la descripción general de las condiciones en las que se llevará a cabo la prestación del servicio público de gestión catastral en relación con la formación; actualización, conservación y difusión catastral. Esta descripción deberá incluir un plan que contenga los siguientes elementos: 2.1. **El cronograma y las actividades para desarrollar durante los primeros doce (12) meses de prestación del servicio a partir de su habilitación.** 2.2. **La fecha aproximada del inicio del servicio de gestión catastral, la cual no podrá ser superior a dos meses contados a partir de la fecha del acto administrativo que lo habilita.** 3. Económicas y financieras: la entidad solicitante deberá presentar una proyección de ingresos y gastos con los cuales vaya a asumir la prestación del servicio. La proyección debe estar contemplada en el marco fiscal y de gasto de mediano plazo o en documento semejante, según corresponda. (...)*

Decreto 148 de 2020-DANE, Artículo 2.2.2.1.4. Prestación del servicio de la gestión catastral. En los términos del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, los responsables de la prestación del servicio público catastral son Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y los Gestores catastrales, quienes prestarán el servicio directamente o a de los operadores catastrales.

En todo Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) será la máxima autoridad catastral nacional del servicio público gestión catastral y tendrá la competencia como autoridad reguladora. Así mismo, será prestador del servicio de manera excepcional en ausencia de Gestores Catastrales habilitados, es decir, en los municipios donde no se encuentre prestando el servicio otro Gestor Catastral o en los casos en sea contratado directamente”.

En el capítulo 7, de la inspección, vigilancia y control de la Gestión catastral, en el **Artículo 2.2.2.7.3. Función de inspección.**” *La inspección consiste en la atribución de la Superintendencia de Notariado y Registro, entre otras, para solicitar, confirmar y analizar, en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera con el objeto de establecer de manera general el cumplimiento del régimen jurídico aplicable al servicio público de gestión catastral. En ejercicio de esta función, la Superintendencia de Notariado y Registro, de oficio o a petición de parte, podrá requerir información, realizar visitas, instruir y orientar en la manera en que se debe cumplir e interpretar el régimen jurídico aplicable a la gestión catastral.*

Artículo 2.2.2.7.4. Función de vigilancia. *La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Notariado y Registro para velar que, de manera puntual, los sujetos pasivos, en desarrollo de sus funciones y obligaciones, se ajusten a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.*

La vigilancia está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que las actuaciones de los sujetos pasivos se ajusten a la normatividad que los rigen, para lo cual la Superintendencia de Notariado y Registro tendrá, entre otras, las atribuciones de instruir, orientar, requerir, ordenar, establecer planes de mejoramiento, practicar visitas, revisiones y demás pruebas que determine conducentes, pertinentes y útiles.

Artículo 2.2.2.7.5. Función de control. *El control consiste en las atribuciones de la Superintendencia de Notariado y Registro tendientes a evitar, superar y sancionar los efectos de la comisión de infracciones al régimen catastral, para lo cual, entre otras cosas, podrá ordenar la adopción de medidas preventivas, correctivas y conforme con los artículos 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 o la que la modifique o sustituya y a la Ley 1437 de 2011, de oficio o a petición de parte, y en ejercicio de la potestad sancionatoria, adelantar procedimientos administrativos sancionatorios en contra de los sujetos pasivos, cuando se determine el mérito para ello.(...)” (negrilla y subraya fuera del texto.*

En respuesta al oficio de CGR AEIGAC-11-2021 el IGAC remitió oficio (1000DG-2021-10000199-EE-001) a la CGR, en donde remite información referente a la proyección para la intervención de CM en los diferentes grupos de municipios durante el 2021 a 2025, para el proceso de actualización catastral. De dicha información se extrae lo siguiente:

Tabla 6 Proyección intervención año 2020-2025

Año de inicio	Año de terminación	Área intervenir (Has.)
2020 - 2021	2020 - 2021	21.816,31
2021	2021	3.290.130,83
2022	2022	21.605.693,69
2022	2023	24.445.237,76
Total		49.362.878,58

Fuente: elaboración propia a partir de IGAC

Del análisis de la información recibida del IGAC, particularmente sobre la proyección establecida para la intervención catastral a 2023, se observa que esta planeación no garantiza el cumplimiento de la meta establecida por el PND 2018-2022 y el Conpes 3859 de 2019 según la cual a 2022 se debe contar con el 60% del área con catastro multipropósito actualizado o formado

En efecto, la proyección planteada solo alcanza la intervención entre el IGAC y los gestores catastrales habilitados de 24.917.630,83 de hectáreas lo que corresponde al 21,82% del área aproximada que tiene Colombia, valor muy por debajo de lo que se tiene como meta intervenir a 2022 tanto en el PND y el Conpes 3958 de 2019, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 7 Áreas intervenidas y proyectadas

Año de intervención	Área intervenida por solo IGAC (ha)	% de aporte al avance nacional	Área intervenida por gestores diferentes IGAC (ha)	% de aporte al avance nacional	Total anual proyectado o intervenida (ha)	Total anual % área intervenida
Año inicio 2020 - año terminación 2021	21.816,31	0,02%	0,00	0,00%	21.816,31	0,02%
Año inicio 2021 - año terminación 2021	2.861.119,12	2,51%	429.011,71	0,38%	3.290.130,83	2,88%
Año inicio 2022 - año terminación 2022	20.095.509,94	17,60%	1.510.173,75	1,32%	21.605.683,69	18,92%
Año inicio 2022 - año terminación 2023	21.623.781,65	18,94%	2.821.456,11	2,47%	24.445.237,76	21,41%
Proyección CGR 2024 Y 2025	-	-	-	-	64.817.033,96	56,77%
TOTAL	44.602.227,02	39,06%	4.760.641,57	4,17%	114.179.902,55	100,00%
Área total Colombia (ha)	114.174.800,00	100,00%	-	-	-	-

Fuente: Información recibida IGAC en respuesta a oficio AEIGAC 11-2021 punto 9 (Intervención CM 2021-2025.xls)

Adicionalmente, se observa un alto riesgo de incumplimiento frente a la meta final de completar a 2025 el 100% del ejercicio nacional. Lo anterior en razón a que se tiene proyectada la intervención a 2023 de 49.362.878.58 hectáreas lo que corresponde al 43,23% de la meta del PAS, lo que implica que para cumplir la meta a 2025, entre 2024 y 2025 es decir, en dos años, el próximo gobierno debe intervenir 64.637.121,42 hectáreas, es decir, un 56,77% del territorio.

Sumado a lo anterior, al revisar la normativa y procedimientos adelantados para la habilitación de gestores por parte del IGAC, y lo referente a las funciones de inspección, control y vigilancia a cargo de la SNR, no existe claridad respecto a cuál es la entidad competente para llevar a cabo el control, seguimiento y monitoreo en el planteamiento y cumplimiento de las metas de intervención pactadas por los gestores catastrales habilitados, con el propósito de alcanzar lo establecido en el CONPES 3958 del 2019 para el cumplimiento de la meta nacional de actualización catastral del 60% en el año 2022 y del 100% en 2025. Si bien, se establece que debe incluir un cronograma del primer año de actividades, no se establecen parámetros claros ni las metas individuales que debe aportar cada uno de ellos, lo que implica que no se tenga certeza frente al alcance de su intervención para el logro de la meta final.

Lo anterior se deriva de una deficiente planeación que afecta el cumplimiento de las metas planteadas en los diferentes instrumentos de política.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad.

Señala el IGAC en su respuesta frente al cálculo realizado por la CGR en la observación, que el mismo se basó en la información allegada por el IGAC conforme a lo solicitado, pero que tanto en la respuesta como en los cálculos de la CGR no se tuvieron en cuenta algunos aspectos, tales como:

- 1) Los municipios que se actualizaron en las vigencias anteriores y que, para la proyección de cumplimiento de la meta, permanecerán actualizados en 2022 por tener menos de 5 años de actualizados.
- ii) Los municipios que tienen presencia étnica y por consiguiente el área con resguardos o cabildos que no podrán ser intervenidos sino hasta finalizada la consulta previa. Por lo cual se tendrán municipios con intervenciones parciales, pero cuyas áreas una vez hayan surtido todo el proceso de actualización catastral, se podrán considerar en la meta y,

iii) Que, para el cálculo del área geográfica con catastro actualizado, no solamente se tienen en cuenta los procesos de formación y actualización catastral, sino que también se incluyen los procesos de conservación catastral en los municipios que se encuentran desactualizados catastralmente y adicionalmente se tienen en cuenta procesos de actualización de áreas de parques nacionales y de baldíos.

En este sentido, el IGAC remite el siguiente cuadro resumen de la proyección de la meta, con base en las diferentes fuentes de financiación y estrategias definidas, así:

Tabla 8 Proyección de metas de intervención

Fuente de financiación	2021	2022	2023
	Área (Has.)	Área (Has.)	Área (Has.)
Proyección actualización por vigencia	4.218.454	21.389.118	13.301.052
Actualización vigente	8.935.309	12.626.781	44.878.511
Conservación	8.567.743	11.567.743	12.567.743
Conservación del año	3.000.000	1.000.000	
TOTAL	24.721.506	46.583.642	70.747.306
Meta PND	40.047.908	68.429.087	
Cumplimiento (%)	62%	68%	
Brecha	15.326.402	21.845.445	
Cumplimiento país (%)	22%	41%	

Fuente: Información recibida IGAC en respuesta a oficio AEIGAC 11-2021 punto 9 (Intervención CM 2021-2025.xls)

Teniendo en cuenta lo anterior, concluye el IGAC que, gracias a la gestión realizada por el Gobierno nacional, en el año 2022, se dejarán comprometidos los recursos que permitirán la generación de los insumos y el proceso de levantamiento catastral en el 60% de área geográfica del país. Adicionalmente, señala que en la actualidad se avanza en la definición de nuevas estrategias y fuentes de financiación que conduzcan a la actualización catastral del 100% del área geográfica del país.

Análisis de la Respuesta.

Una vez analizada la respuesta y el cuadro resumen de la proyección de la meta que presenta la entidad, se puede observar que aún con las nuevas variables y proyecciones allegadas en dicha respuesta en el cuadro que antecede, no se alcanzaría a cumplir con lo establecido por el PND 2018-2022. En efecto, para 2022 se tiene proyectado un nivel de cumplimiento del 41% del área geográfica del país, correspondiente a 46.583.642 hectáreas, intervención con la que no se alcanza a cumplir con la meta prevista en el PND de actualizar el 60% del área geográfica del

país (68.429.087 ha) para el 2022, quedando, por tanto, tal y como el mismo IGAC reconoce y expone en la tabla allegada, una brecha de 21.845.445 hectáreas.

Adicionalmente, en la respuesta se señala que para el año 2022, se dejarán comprometidos los recursos que permitirán la generación de los insumos y el proceso de levantamiento catastral en el 60% de área geográfica del país, pero no garantiza ni presenta una proyección donde se establezca de manera planificada, los municipios y áreas a intervenir en cada una de las vigencias a efectos de cumplir con la meta establecida en el PND.

Finalmente, en cuanto a lo observado por la CGR frente a la falta de claridad respecto a cuál es la entidad competente para llevar a cabo el control, seguimiento y monitoreo en el planteamiento y cumplimiento de las metas de intervención pactadas por los gestores catastrales habilitados, con el propósito de alcanzar lo establecido en el CONPES 3859 del 2019 para el cumplimiento de la meta nacional de actualización catastral del 60% en el año 2022 y del 100% en 2025, el IGAC no se pronunció en su respuesta.

Por lo anterior, se valida lo observado como hallazgo, por encontrarse que la planeación para la implementación del CM transgrede lo establecido en el PND 2018-2022 y el Conpes 3958 de 2019 y afecta el cumplimiento de la meta final de completar a 2025 el 100% del ejercicio nacional.

De acuerdo con el anterior análisis la situación detectada se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo 2 Indicadores de cumplimiento PAS Conpes 3958 línea de acción 3.1 (A).

Conpes 3958 del 26/03/2019 *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*”, **Plan de Seguimiento**, en la Línea de acción 7. Integración de los sistemas de información de catastro y registro, Línea de acción 8. Definición de protocolos y estándares para la articulación de información sectorial con la información de catastro multipropósito, Línea de acción 9. Estrategia de articulación de la información catastral con otras bases de información, Línea de acción 10. Promoción de usos adicionales de la información catastral, Línea de acción 13. Definición de esquemas de financiación para garantizar el levantamiento de la información catastral con enfoque multipropósito en el tiempo, Línea de acción 15. Mecanismo de transición para la implementación de aspectos técnicos de la política de catastro multipropósito.

Objetivo 3. Integrar la información catastral al diseño e implementación de políticas públicas y a la gestión del territorio.

Ley 1955 de 2019, PND 2018 – 2022 *“Pacto por Colombia, pacto por la equidad” en la que “se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial, en sus **artículos 3:** Aplicación: “En todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial por un período de cinco (5) años”; **Artículo 147.** Transformación digital pública. “Principio de interoperabilidad entre sistemas de información públicos que garantice el suministro e intercambio de información (ágil, eficiente) mediante una plataforma interoperable con los estándares definidos por el MTIC”*

La **Resolución IGAC 789 de sept 8 de 2020** *“Por la cual se establecen los criterios básicos de atención al ciudadano, de calidad del servicio, de protección al usuario, de interoperabilidad tecnológica, de reporte de información en el Sistema Nacional de Información SINIC, de gestión documental y regula el proceso de empalme”*

Artículo 10. Interoperabilidad tecnológica. Los gestores deben adoptar el modelo extendido de Catastro Registro establecido por el estándar LADM_COL como mecanismo para interoperabilidad de información para los productos de formación, conservación, actualización.

También deberán cumplir con “Marco de interoperabilidad para gobierno digital” expedido por MINTIC: enfoque al ciudadano, cobertura y gradualidad; seguridad, protección y preservación de información; colaboración y participación; simplicidad; neutralidad tecnológica y adaptabilidad; reutilización, confianza; costo – efectividad. Los gestores catastrales tendrán autonomía de neutralidad tecnológica para implementar su sistema de gestión para la operación de procesos de formación, actualización, conservación y difusión catastral.

El IGAC implementará validadores y habilitará herramientas para que gestores catastrales validen la estructura de la información entregada por operadores catastrales y a través de controles de calidad sea aceptada para su posterior cargue en el SINIC y repositorio de datos maestro RDM⁸.

⁸ El Repositorio de Datos Maestro (**RDM**), *“Este sistema corresponde al Sistema de Información de la Política de CM, es una solución tecnológica que combina la unidad espacial de predio y los derechos, responsabilidades y restricciones asociados, con la que se pretende garantizar la integración de la información registral y catastral del territorio colombiano y ofrecer un único punto de acceso a la verdad catastral y registral mediante el aprovechamiento de información e insumos dispuestos por los Gestores Catastrales a través del Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC); **el punto de partida de este RDM ha sido liderado por el DNP quien hizo entrega el 6/07/2021 de los documentos de Arquitectura**, el RDM se compone de fases relacionadas con: La disposición de datos catastrales, registrales y de objetos territoriales al RDM; La consulta predial integral desde la ventanilla única de trámites del RDM; La gestión de trámites desde la ventanilla única de trámites del RDM; La disposición de datos de actualización masiva producto del barrido predial masivo a RDM” (negrilla fuera del texto).* IGAC (11/10/2021)

Una vez el IGAC implemente el SINIC y RDM. informará los requerimientos técnicos de servicios, transición y periodicidad del cargue, los gestores catastrales deben garantizar su interoperabilidad para integrarse con sistemas de IGAC.

En el análisis de las actividades y su ejecución para el objetivo 3 se encontró que las actividades han sido cumplidas según lo reportado en el PAS con corte a junio de 2021; sin embargo, la **actividad 3.1** se encuentra **atrasada**, esta actividad les compete a cuatro entidades IGAC, DNP, DANE y SNR, en la tabla siguiente se resaltan algunos aspectos relevantes sobre el cumplimiento del objetivo.

Tabla 9 Seguimiento al PAS

Acción y descripción	Responsables	Obligaciones y pendientes	% de avance a junio/21
3.1 Diseñar y desarrollar el repositorio de datos maestros de catastro-registro.	IGAC, DPN, SNR, DANE	<p>En CONPES en la línea acción 7 relata que con los recursos dispuestos a través del crédito con la banca multilateral (aprobado por CONPES 3951), el IGAC, el DNP y la SNR adelantarán el diseño de un repositorio maestro de datos que, junto con la adopción del estándar LADM, permita la integración catastro-registro y la interoperabilidad de este con otros sistemas de información, así como el fortalecimiento tecnológico de las entidades para estas actividades. La primera actividad estará a cargo del DNP, en coordinación con el DANE, el IGAC y la SNR, quien realizará la prueba de concepto del repositorio entre agosto de 2019 y enero de 2020.</p> <p>Entre junio de 2020 y enero de 2022, el IGAC adelantará el análisis, diseño y desarrollo del repositorio.</p> <p>Entre julio de 2021 y octubre de 2022 se adaptarán los sistemas misionales del IGAC y la SNR para su articulación con el repositorio maestro de datos. La implementación del repositorio debe estar culminada a diciembre de 2022. De manera complementaria, bajo la responsabilidad conjunta del IGAC y de la SNR, se implementará el NUPRE para la identificación unívoca de los predios en los sistemas de información catastral y registral</p>	ACTIVIDAD ATRASADA, se reporta un avance de 22% a junio de 2021, y por Anexo PAS debe ser del 65% en 2021.
3.2 Definir protocolos y estándares para la articulación de información sectorial con la información de catastro multipropósito	DANE, IGAC (Se relaciona con actividad 2.4)	<p>En CONPES en Línea acción 8</p> <p>Para crear condiciones que permitan el uso óptimo de la información, el DANE, con apoyo del IGAC y siguiendo lineamientos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, impulsará la implementación del estándar LADM COL para lograr la producción, uso e intercambio de la información catastral y su integración con la información sectorial; entre enero y diciembre de 2020, el DANE y el IGAC realizarán la socialización del estándar con entidades sectoriales, con el fin de dar a conocer los protocolos de uso de información y directrices que faciliten la adopción del estándar.</p> <p>El IGAC envió lo reportado por DANE "1. Expedición de resolución IGAC 1101 y SNR 11344 de dic 2020, por medio del cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad y la corrección de área y/o linderos. 2. Expedición de CONPES 4007 de 26/10/2020 el cual constituye en la estrategia para el fortalecimiento de los procesos de generación de información y de interoperabilidad de datos para la administración del territorio, identificando los objetivos territoriales claves y posteriormente en el marco de la infraestructura colombiana de datos espaciales (ICDE), instrumentos indispensables para la aplicación de estándares para la adecuada implementación de la política de CM en el marco del sistema de administración del territorio en Colombia".</p>	ACTIVIDAD CUMPLIDA, según Anexo PAS debería haber concluido en 2020

Acción y descripción	Responsables	Obligaciones y pendientes	% de avance a junio/21
3.3 Definir estrategia de articulación de la información catastral con otras bases de información.	IGAC, DANE (Se relaciona con actividad 2.4, 2.5 y 3.1)	En CONPES, línea acción 9: Entre enero de 2020 y diciembre de 2023, el IGAC fortalecerá la IDE-AT. El IGAC de acuerdo con la orientación del DANE como cabeza del Sector Administrativo de Información Estadística y la Infraestructura Colombiana de Datos (ICD) como ente orientador, implementará un plan de armonización de datos geoespaciales en entidades productoras y procesadoras de información, garantizando su interoperabilidad con el catastro multipropósito y adecuará la infraestructura tecnológica para este fin. Entre enero y diciembre de 2021, tomando como base los sistemas y fuentes de información sectorial identificados por el IGAC que puedan interoperar con la información catastral, a partir del modelo extendido LADM, el DANE establecerá mecanismos que faciliten el intercambio de información entre entidades de orden nacional y local que contribuya tanto a la articulación de capas de información como a su uso.	ACTIVIDAD CUMPLIDA , en lo recibido de IGAC se reporta un avance de 100% a junio de 2021, el Anexo PAS debía ser de 60% para el 2021.
3.4 Diseñar e implementar una estrategia para promover el valor agregado de la información de catastro multipropósito, identificando oportunidades y servicios que puedan ser prestados a partir de esta información.	IGAC, DANE, DNP (Se relaciona con actividad 1.1)	En CONPES, línea acción 10: El IGAC y el DANE, con apoyo del DNP, entre enero y junio de 2020, diseñarán e implementarán una estrategia para promover el valor agregado de la información de catastro multipropósito, identificando oportunidades y servicios que puedan ser prestados a partir de esta información.	ACTIVIDAD CUMPLIDA , según reportado por IGAC un avance de 100% desde 2020 lo que es coincidente con programado en Anexo.

Fuente: elaboración propia a partir de información recibida IGAC, Conpes, PAS

La acción 3.1, que consiste en diseñar y desarrollar, el Repositorio de Datos Maestros (RDM), que es una solución tecnológica (transversal), presenta retraso en su avance en el año 2021, para el cual se tiene proyectado, al finalizar este año, un 65%, no obstante, con corte a junio de 2021 tuvo un 22%, según reporte del IGAC.

La primera actividad en cabeza del DNP, en coordinación con el DANE, IGAC y la SNR, correspondía a la prueba de concepto del repositorio, con fechas establecidas entre agosto de 2019 y enero de 2020, lo que no se cumplió, según reportó el IGAC, se contó con este insumo hasta el 06/07/2021.

Entre las obligaciones del IGAC, se establece que deberá adelantar el análisis, diseño y desarrollo entre junio de 2020 y enero de 2022, y según lo informado por el IGAC a la CGR, el RDM se encuentra en etapa de conceptualización (levantamiento de requerimientos) y tiene como meta, al finalizar el año 2021, contratar la fábrica de software para iniciar la construcción del RDM.

La situación anterior, se origina por la gestión inoportuna en la definición de la prueba de concepto a cargo del DNP, DANE, IGAC y SNR y de IGAC en el diseño y desarrollo del RDM, lo que incide en que no se cuente con la disponibilidad y

articulación de información en el corto plazo para obtener los beneficios del catastro multipropósito.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad.

a través de comunicación 3000SECG-2021-0002014-EE-001 recibida el 4/11/2021 se relata lo siguiente:

“El avance acumulado del 22% corresponde al trabajo que parlamente(sic) se ha venido realizando al interior del IGAC con respecto al levantamiento de las especificaciones funcionales, que junto con los productos técnicos por el DNP servirá como insumo para la etapa de desarrollo del RMD / SINIC.

Ahora bien, debido a que en la fecha del presente reporte, el DNP ya realizó la entrega de los productos técnicos en mención de forma oficial (documentos de arquitectura), se espera continuar con la ejecución de las etapas definidas para la implementación del sistema, dentro de las cuales se incluye la contratación de consultores para la preparación de la transición y ajustes a los datos contenidos en el actual sistema al nuevo sistema y la contratación de la fábrica de software que permitiría continuar con los diseños y la construcción de las especificaciones técnicas levantadas por el IGAC.

En este orden de ideas, se establece una proyección de cumplimiento acumulada del 85% para la vigencia 2022, sin que esto se traduzca en que no habrá sistema implementado y operando en producción, sino que del 100% de los requerimientos técnicos del nuevo sistema, tendríamos un alcance del 85% de los requerimientos totalmente terminados e implementado. En todo caso el 15% restante se desarrollaría en la vigencia 2023.

Adicionalmente se tiene que en el CONPES 3958 de 2019, la línea de acción 7 (relata que con los recursos dispuestos a través del crédito con la banca multilateral (aprobado por CONPES 3951 de 2018), el IGAC, el DNP, y la SNR adelantarán el diseño de un repositorio maestro de datos que, junto con la adopción del estándar LADM, permita la integración catastro-registro y la interoperabilidad de este con otros sistemas de información, así como el fortalecimiento tecnológico de las entidades para estas actividades. La primera actividad estará a cargo del DNP, en coordinación con el DANE, el IGAC y la SNR, quien realizará la prueba de concepto del repositorio entre agosto de 2019 y enero de 2020. Entre junio de 2020 y enero de 2022, el IGAC adelantará el análisis, diseño y desarrollo del repositorio.

Entre julio de 2021 y octubre de 2022 se adaptarán los sistemas misionales del IGAC, y la SNR para su articulación con el repositorio maestro de datos. La implementación del repositorio debe estar culminada a diciembre de 2022. De manera complementaria, bajo la responsabilidad conjunta del IGAC y de la SNR, se implementará el NUPRE para

la identificación univoca de los predios en los sistemas de información catastral y registral.

De la planeación inicial para el fortalecimiento tecnológico plasmada en los documentos CONPES 3958 de 2019 y 4007 de 2020, se han generado cambios en algunas de las actividades relacionadas con el desarrollo y puesta en operación de los componentes RDM y SINIC. Entre otras situaciones, los cambios en la dinámica institucional derivadas de la pandemia generada por el COVID -19 y la declaración de emergencia sanitaria ha impactado directamente en aspectos como la no presencialidad la cual generó la no disponibilidad de los técnicos asignados a las reuniones debido la transición de la entidad hacia tecnologías a de video conferencia o video llamadas y dificultades con la entrega de equipos de cómputo por la restricción en el transporte de carga y otros muchos aspectos relacionados con las restricciones sanitarias generadas.

Igualmente, la complejidad técnica del despliegue del trabajo de campo se ha visto reflejada en tiempos adicionales de contratación e inicio de la operación catastral en los 20 municipios priorizados. Indudablemente estas mismas problemáticas han generado un impacto en las tareas de contratación para el desarrollo del RDM y el SINIC expresadas en dificultad en el despliegue de los recursos para la toma física de las actualizaciones o acceso a las oficinas del IGAC para renovar la información en el sistema SNC o CICA, en los estudios técnicos y de mercado y en la configuración de términos de referencia.

Estos plazos se vieron justificados y modificados mediante el CONPES 4044, toda vez que a pesar de que ya se cuenta con el documento de estructuración del RDM / SINIC, no se cuenta con la materialización en un punto único de acceso a la información catastral y registral, por lo tanto y con el fin de obtenerlo se deben desarrollar las tareas habituales para obtener un sistema de información como son las de análisis diseño pruebas y desarrollo de sistema y completar el ecosistema completo de interoperabilidad entre las entidades involucradas y que permitan conocer los cambios que tiene un predio a través del tiempo así como su información de derechos, restricciones y responsabilidades con la correspondiente consolidación en el desarrollo y e implementación del RDM / SINIC.

(...)

Con fundamento en los argumentos anteriormente señalados, respetuosamente se solicita retirar la incidencia administrativa, por cuanto se evidencia el avance en el cumplimiento del indicador de cumplimiento PAS Conpes 3958 línea de acción 3.1. Además, las condiciones descritas deben ser consideradas dentro de los conceptos de excepcionalidad previstos a nivel normativo, tomando como base que la entidad de forma paralela adelanta dentro del marco de la planeación estudios para fortalecer institucional y tecnológicamente la entidad como responsable de la ejecución de la política de CM, en particular con el desarrollo y puesta en marcha del RDM y el rediseño y operación del SINIC.”

Análisis de la Respuesta.

En su respuesta el IGAC, indica que el avance acumulado del 22% en esta acción, es obtenido de manera conjunta con los productos técnicos entregados por el DNP y que son insumos para el desarrollo de RDM / SINIC; se indica que se tendría un alcance del 85% para la vigencia 2022 y que en todo caso se desarrollaría el restante, 15%, en la vigencia 2023. Atribuyen gran parte de los retrasos a las situaciones generadas por pandemia del COVID-19 que afectaron las labores en campo en los 20 municipios priorizados, así como adelantar temas informáticos relacionados con SINIC y RDM en remoto por el acatamiento de medidas sanitarias, también aluden a que paralelamente la entidad ha tenido que atender el fortalecimiento institucional y tecnológico para la ejecución del CM.

Adicional a lo que argumenta el IGAC para la **acción 3.1**, con ocasión de la respuesta recibida del DANE (20212400286111) del 29/10/2021 y los anexos del 4/11/2021, en los que aporta los informes de seguimiento, avance y cumplimiento al PAS del CONPES 3958 para la vigencia 2020 y primer semestre del 2021, se encuentra lo siguiente:

Tabla 10 Seguimiento cumplimiento acción 3.1 PAS por DANE

Actividades y cumplimiento acción en año 2020	Actividades y cumplimiento acción en año 2021 (1er semestre)
<p>Se esbozan lo Hitos con su porcentaje programado y luego el ejecutado al corte:</p> <p>Hito 1 Implementación del NUPRE (20%) En 1er semestre 2020 se adelantó el convenio suscrito con UAECD⁹ para la entrega del algoritmo para generar series de los códigos NUPRE y se elaboró el documento de asignación de NUPRE. En segundo semestre implementaron la funcionalidad que permite asignación de códigos homologados NUPRE a los sistemas de Gestión catastral y los gestores habilitados Actividad adelantada en el año 2019 con avance acumulado del 20%</p> <p>Hito2 Prueba de concepto realizada (10%) El RDM contará con la información catastral – registral oficial actualizada del país, se formalizó el modelo extendido catastro en su versión 3 y modelo de aplicación de levantamiento catastral versión 1 según estándar LADM_COL.. Se establecieron especificaciones del documento arquitectura base con lineamientos y alcances para la contratación de prueba concepto. En el segundo semestre año 2020 no se presenta avance. Con estas actividades alcanzaron el 2% de avance.</p> <p>Hito 3 Análisis del repositorio entregado (15%) No se adelantaron actividades Avance 0%</p> <p>Hito 4 Diseño aprobado (20%) No se adelantaron actividades Avance 0%</p> <p>Hito 5 Desarrollo aprobado (35%) No se adelantaron actividades Avance 0%</p>	<p>En el primer semestre del 2021 esta acción no tuvo avance según reporte DANE.</p>

⁹ UAECD: Unidad Administrativa Especial de Catastro.

Se concluye que, si bien han sido excepcionales las condiciones generadas por la pandemia del COVID 19, es una acción que reporta un avance del 22% a diciembre de 2020 cuando su avance debió ser del 45% (atraso del 23%), y no cuenta con avance en el primer semestre de 2021, acumulando un atraso del 33% calculado frente al avance programado del 55% para mediados del 2021.

Si bien es una acción compartida por varias entidades, la lidera el IGAC, y dada su funcionalidad para la unificación de la información actualizada catastro registro, es determinante para el proyecto que se cumplan los plazos para contar con las herramientas tecnológicas y evitar contratiempos en la migración de datos, por las actualizaciones en curso y las ya ejecutadas por los nuevos gestores catastrales y el mismo IGAC.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo. 3. Línea de Acción 3.3 PAS. Estrategia de articulación de la información catastral con otras bases de información. (A).

El **Artículo 288** de la **Constitución Política de Colombia** establece los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias relativas al territorio.

El **Conpes 3958 de 2019**, establece la “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito” con el fin de contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información.

Para lo anterior, el Conpes 3958 de 2019 definió un plan de acción -PAS- a realizarse en siete años (2019-2025). Este Plan de acción, establece 28 acciones agrupadas en cinco ejes estratégicos a cargo de diferentes entidades que deben desarrollarlas de manera individual o articulada; las entidades son: Departamento Administrativo Nacional de Estadística; Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Superintendencia de Notariado y Registro; Agencia Nacional de Tierras; Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Justicia y del Derecho.

En el PAS, se estableció como una de sus acciones: 3.3 “*Definir estrategia de articulación de la información catastral con otras bases de información*”. Para la realización de esta acción, se definió como indicador: “*porcentaje de avance en la*

definición e implementación de la estrategia para la articulación de la información”; y como fórmula de cálculo, la siguiente: Hito 1. Diseño de la arquitectura de datos del Modelo LADMCOL; Hito 2. Establecer convenios entre entidades locales y nacionales para facilitar el intercambio de información que contribuya tanto a la articulación de capas de información como al uso de esta; Hito 3. Implementación del Modelo LADMCOL. El plazo para el cumplimiento de esta acción se estableció al 31 de diciembre de 2023.

El Conpes 3958 de 2019 define el Modelo de Dominio de Administración de Tierras o (LADM) Land Administration Domain Model (siglas en inglés), como un *“modelo conceptual que proporciona una base para el desarrollo y refinamiento de sistemas eficientes y efectivos de administración del territorio; direccionando la construcción de sistemas en función de la interoperabilidad. Este se basa en una arquitectura que favorece la comunicación entre los actores involucrados, por ejemplo, para la interoperabilidad de información entre diferentes entidades de un mismo país, teniendo en cuenta que se soporta en una semántica común”*.

El Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL corresponde a un modelo especializado para el perfil colombiano de la norma internacional definida como Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio (Land Administration Domain Modelo – LADM) ISO 19152 de 2012.

En cuanto a este modelo, el Conpes destaca su adopción por parte del IGAC y la SNR como paso fundamental para la integración catastro-registro y para sentar las bases de la interoperabilidad de la información del catastro multipropósito con otros sistemas de información, sin embargo, se requieren esfuerzos adicionales, en particular, frente al reto de garantizar que este estándar base de la interoperabilidad de la información, sea adoptado por otras entidades sectoriales para conectar sus sistemas de información (p.ej. en los sectores de vivienda, ambiente, planeación, seguridad social, entre otros). Finalmente, recalca que en la actualidad no hay directrices generales que permitan a estas entidades conocer el estándar y entender cómo adoptarlo en sus procesos.

La Resolución Conjunta SNR 4218 IGAC 499 de 28 de mayo de 2020, adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL, como estándar para la interoperabilidad de la información del catastro y registro. En los considerandos de esta resolución se afirma que “el modelo extendido de Catastro Registro de LADM_COL podrá seguir evolucionando conforme con los resultados de la política pública de catastro multipropósito, las decisiones que se adopten para la expansión de ese catastro, así como de los requerimientos puntuales de otros sistemas de información de tierras que deban interoperar con los de catastro y registro. Por esta razón, podrán adoptarse nuevas versiones”.

Así mismo, su artículo 2 establece como ámbito de aplicación el siguiente: “El Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_ COL aprobado por las instituciones, se tendrá en cuenta en los procesos que se desarrollen por el catastro tradicional y por el catastro multipropósito, y por aquellos sistemas de información de administración de tierras que pretendan interoperar con el sistema de información catastral y registral” (subrayado fuera de texto)

Mediante oficio 1000DG-2021-0000084-EE-01 del 25 de agosto de 2021, el IGAC allegó a la CGR la matriz de seguimiento al Conpes 3958 de 2019 a las acciones asignadas a la entidad con corte a 31 de diciembre de 2020.

En relación con el avance de la acción 3.3 “*Definir estrategia de articulación de la información catastral con otras bases de información*”, en la matriz de seguimiento al Conpes 3958 el IGAC reporta un cumplimiento del 100%, relacionando los avances de cumplimiento por cada uno de los hitos, así:

Hito 1. Diseño de la arquitectura de datos del Modelo LADM COL=30%. El IGAC avanzó en la emisión de la Resolución Conjunta SNR 4218 IGAC 499 de 28 de mayo de 2020, que adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_ COL, como estándar para la interoperabilidad de la información del catastro y registro y relaciona los avances en la expedición de estándares del LADM_ COL V. 1.0.

Hito 2. Establecer convenios entre entidades locales y nacionales para facilitar el intercambio de información que contribuya tanto a la articulación de capas de información como al uso de esta = 20%: Se avanzó en la implementación de servicios web para la entrega de información registral por parte de SNR; se amplía el alcance de la información suministrada por la Unidad de Restitución de Tierras relacionada con predios objeto de despojo o abandono forzado y la identificación de fuentes que tienen su información pública, tales como Parques Nacionales Naturales, Corporaciones Autónomas, entre otras.

Hito 3. Implementación del Modelo LADM COL=50%: Se reporta que se realizó la implementación del Modelo LADM COL en los sistemas de información del IGAC, se ajustó el aplicativo de captura CICA, para incluir o modificar variables en coherencia con el modelo.

Mediante oficio Radicado N° 1000DG-2021-0000240-EE-001 del 07 de octubre de 2021, el IGAC presenta ante la CGR en qué consiste la estrategia definida para el cumplimiento de la acción 3.3 y, señala frente a la interoperabilidad del modelo LADM COL en los sistemas de información del IGAC con otras entidades diferentes a la SNR que “(...) *el marco de la Implementación del modelo LADM COL es preciso señalar que los servicios Web dispuestos por el IGAC, cada vez son mayores dada*

la construcción del Repositorio de Datos Maestro (RDM) (...)” y que “(...) actualmente existe un proceso de interoperabilidad exclusivo con la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), no obstante, con la construcción e implementación del Repositorio de Datos Maestro (RDM), se desarrollarán procesos de interoperabilidad con las distintas entidades que generen información requerida para alimentar el RDM (...)”. Así mismo, se precisó, que el LADM COL es la base para la implementación de los modelos extendidos de los objetos territoriales.

Una vez revisada la respuesta de la entidad y las acciones reportadas para el cumplimiento del PAS, se observa que pese a los avances presentados en la implementación del LADM COL, no se evidencia que el mismo haya sido adoptado por parte de otros actores cuyos sistemas de información de tierras deben interactuar con los de catastro y registro, como por ejemplo la Agencia Nacional de tierras, así mismo, no existen directrices generales que permitan a otras entidades conocer el estándar y entender cómo adoptarlo en sus procesos. Por lo anterior, la acción 3.3 no se puede tener como cumplida al 100%, porque al ponderar los avances reportados sobre los 3 hitos que componen la acción, arroja un nivel de cumplimiento del 33%, y en la medida que aún no existe articulación de la información catastral con otras bases de información diferentes a la SNR, tal y como lo exige dicha acción y a que el hito 3 *“Implementación del Modelo LADM COL”* aún debe considerarse en proceso, hasta tanto no sea adoptado por otras entidades.

En ese sentido el LADM_COL, como modelo único y mediante la definición de una semántica estándar de datos, además de permitir la integración catastro-registro, busca facilitar la interoperabilidad entre los sistemas de información de las instituciones que producen o administran información de tierras en el país.

Igualmente, se evidencian debilidades en la coordinación y articulación interinstitucional e inoportunidad en la adopción de medidas dirigidas a lograr la adopción del LADM COL por parte de otras entidades y actores fundamentales para el catastro multipropósito y ordenamiento territorial del país.

La falta de interoperabilidad en la implementación del modelo LADM COL con otros actores fundamentales en la política de catastro y de ordenamiento territorial, limita la adopción del estándar para la estructuración e intercambio de información entre diferentes entidades y el uso de la información catastral y registral para fines de otras políticas públicas que toman al predio como base de información.

En la medida en que no haya interoperabilidad con otras entidades no se supera el reto que se subrayó en el Conpes 3958 de 2019 frente a *“que este estándar, base de la interoperabilidad de la información, sea adoptado por otras entidades sectoriales para conectar sus sistemas de información”*.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad.

El IGAC frente a la interoperabilidad de la información catastral del modelo LADM_COL con otras entidades, señala en su respuesta que, ésta se concretará una vez las entidades comiencen a construir los modelos extendidos, así mismo, señala que, esta información, entre otras, la correspondiente a las demás entidades, será administrada a través del RDM (Repositorio de Datos Maestro), que actualmente está en construcción por parte del equipo de tecnología del IGAC.

Por otra parte, señala la entidad, que el modelo LADM_COL si está siendo implementado por entidades cuya misionalidad está relacionada con el catastro multipósito, entre ellas la ANT.

Análisis de la respuesta.

El IGAC al señalar que la interoperabilidad de la información catastral del modelo LADM_COL con otras entidades se concretará una vez las entidades comiencen a construir los modelos extendidos y que, esta información será administrada a través del RDM (Repositorio de Datos Maestro) que aún se encuentra en construcción, ratifica lo señalado por la CGR en cuanto a que no existe articulación de la información catastral con otras bases de información diferentes a la SNR, y se reafirma lo señalado por la misma entidad en su oficio Radicado N° 1000DG-2021-0000240-EE-001 del 07 de octubre de 2021, donde expresó que “(...) *actualmente existe un proceso de interoperabilidad exclusivo con la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), no obstante, con la construcción e implementación del Repositorio de Datos Maestro (RDM), se desarrollarán procesos de interoperabilidad con las distintas entidades que generen información requerida para alimentar el RDM (...)*”.

Respecto a lo señalado sobre la implementación del Modelo LADM COL, el IGAC no allega ninguna evidencia que soporte lo afirmado, y que dé cuenta de la adopción por parte de otros actores cuyos sistemas de información de tierras deben interactuar con los de catastro y registro, como sería la suscripción de convenios, circulares conjuntas, entre otros mecanismos propios de la articulación interinstitucional.

Por tanto, se reitera que la línea de Acción 3.3 del PAS, no se puede entender como 100% cumplida, hasta tanto no se logre una efectiva realización de los hitos 2 y 3, en cuanto al establecimiento de convenios entre entidades locales y nacionales para facilitar el intercambio de información que contribuya tanto a la articulación de capas

de información como al uso de esta (hito2) y, la implementación efectiva del modelo LADMCOL (hito 3); presupuestos necesarios para lograr el cumplimiento del indicador establecido para el cumplimiento de esta acción, que es “la definición e implementación de una estrategia de articulación de la información catastral con otras bases de información”.

Por lo anterior, se confirma lo observado y se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4. Indicadores de cumplimiento PAS Conpes 3958 de 2019 Acciones 1.5 y 1.8 (A).

Conpes 3958 del 26/03/2019 “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”, **Plan de acción y seguimiento** es la Línea de acción 1. “Articulación de la política de catastro multipropósito con la política general de ordenamiento territorial y con las instancias que deciden sobre el ordenamiento territorial”; Línea de acción 2. “Promover el fortalecimiento del IGAC como autoridad catastral, como regulador y gestor de última instancia, separando las funciones de inspección, vigilancia, control y sanción en cabeza de la SNR”; Línea de acción 3. “Permitir la competencia en la gestión y operación catastral que garantice su actualización y formación gradual”; Línea de acción 4. “Fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para asumir la gestión catastral y para aprovechar la información catastral en el diseño y ejecución de políticas públicas”

Ley 1955 de 2019, PND 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” en la que “se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial, en sus artículos: 3. Aplicación: “En todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial por un período de cinco (5) años”; Artículo 79: Naturaleza y organización de la gestión catastral; Artículo 81: Infracciones al régimen de prestación de servicio público de gestión catastral,

Decreto 148 de 4/02/2020 “Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1170 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del sector Administrativo de Información Estadística”,

Artículo 2.2.1.6 Obligaciones generales de gestores catastrales: “a) Prestar servicio de manera continua y eficiente; b) Prestar el servicio público en los municipios para los cuales fueron contratados; c) Garantía de calidad, veracidad, integridad información catastral (físico, jurídico, económico); d) Suministrar de manera oportuna, completa,

precisa, confiable la información en el SINIC de manera oportuna, completa, precisa y confiable conforme a los mecanismos definidos por la autoridad reguladora; e) Garantizar actualización permanente de la base catastral y la interoperabilidad de información que se genere con SINIC o la herramienta tecnológica que haga sus veces; f) Informar a través del SINIC al IGAC del inicio de actividades, modificaciones en su área de operación para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones; g) Dar cumplimiento al plan con que se habilitó para ejercer servicio público; h) Cumplir normatividad que regula la prestación del servicio; i) Verificar requisitos de idoneidad de operadores catastrales de conformidad con lo señalado por el Gobierno Nacional; j) Reportar a través del SINIC, los operadores catastrales con los cuales contrate actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados...”

Artículos 2.2.2.1.7 Instancia técnica asesora para la regulación catastral; artículo 2.2.2.1.8 Funciones del comité; artículo 2.2.2.1.9 Reglamento.

Se deberá conformar y reunir dentro de los 6 meses siguientes a la expedición del Decreto 148 de 2020, es decir a agosto de 2020, luego se reunirá 1 vez por año como mínimo. Actividad a cargo del DANE quien lo presidirá, conformado por: director técnico o Superintendente delegado de Tierras de SNR o su delegado, El director técnico de geoestadística del DANE o su delegado de nivel asesor, 2 expertos internacionales, 2 expertos nacionales.

Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), Es el Sistema de Información de la Política de CM, definido como un componente o herramienta tecnológica del Repositorio de Datos Maestros (RDM), que permite la integración de la información entre catastro y registro, mediante la disposición de la información de los gestores catastrales (IGAC, ANT, catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral), la información que contiene son los datos físicos, jurídicos y económicos reportados por cada gestor producto de los procesos de conservación, actualización y/o formación, según reportó IGAC, actualmente este sistema se encuentra en conceptualización (levantamiento de requerimientos) para proceder en el 2021 a su contratación de fábrica de software.

La Resolución IGAC 789 de sept 8 de 2020 *“Por la cual se establecen los criterios básicos de atención al ciudadano, de calidad del servicio, de protección al usuario, de interoperabilidad tecnológica, de reporte de información en el Sistema Nacional de Información SINIC, de gestión documental y regula el proceso de empalme”.*

Artículo 10. Interoperabilidad tecnológica. Los gestores deben adoptar el modelo extendido de Catastro Registro establecido por el estándar LADM_COL como mecanismo para interoperabilidad de información para los productos de formación, conservación, actualización. También deberá cumplir con *“Marco de interoperabilidad para gobierno digital”* expedido por MINTIC: enfoque al ciudadano, cobertura y gradualidad; seguridad, protección y preservación de información;

colaboración y participación; simplicidad; neutralidad tecnológica y adaptabilidad; reutilización, confianza; costo – efectividad.

Los gestores catastrales tendrán autonomía de neutralidad tecnológica para implementar su sistema de gestión para la operación de procesos de formación, actualización, conservación y difusión catastral.

El IGAC implementará validadores y habilitará herramientas para que gestores catastrales validen la estructura de la información entregada por operadores catastrales y a través de controles de calidad sea aceptada para su posterior cargue en el SINIC y repositorio de datos maestro RDM.

Una vez el IGAC implemente el SINIC y RDM informará los requerimientos técnicos de servicios, transición y periodicidad del cargue, los gestores catastrales deben garantizar su interoperabilidad para integrarse con sistemas de IGAC.

En el análisis de las actividades y su ejecución para el objetivo 1, en lo concerniente al IGAC, se encontró que las actividades han sido cumplidas según lo reportado en el PAS con corte a junio de 2021; sin embargo, se observa que las actividades 1.5 y 1.8 no se encuentran totalmente cumplidas, como se evidencia en la tabla siguiente:

Tabla 11 Seguimiento al PAS

Acción y descripción	Responsables	Actividades relevantes para el cumplimiento y pendientes	% de avance a junio/21
1.2 Adelantar los cambios normativos del IGAC como regulador y gestor de última instancia y de la SNR con funciones de inspección, vigilancia y sanción y definición de la gestión catastral como servicio público	DANE, IGAC, Ministerio justicia; SNR, ANT, MADR	El CONPES en línea acción 1 (entre julio y dic de 2019) establece realizar ajustes normativos para el fortalecimiento función IGAC como máxima autoridad catastral; conservará función gestor catastral por excepción. IGAC informa que, según reporte del DANE, para el primer semestre de 2020, se terminaron de implementar los artículos del PND relacionados con CM y se expide la regulación de estándares técnicos en concordancia con lo dispuesto en el memorando de entendimiento. La reglamentación emitida por DANE es el Decreto 148 de 2020.	ACTIVIDAD CUMPLIDA , según Anexo PAS plazo establecido al 2019.
1.3 Definir los lineamientos estructurales y estratégicos para la conformación de un sistema coordinado de registros estadísticos base del país (población, empresarial e inmobiliario)	DANE, IGAC.	En CONPES, Línea Acción 1 (Entre julio de 2019 y dic 2020 definir y conformar lineamientos estructurales de un sistema coordinado de registros estadísticos para el país). El IGAC informa que, según reporte del DANE (del cual no se indica fecha, ni se adjunta informe) "1. Definición del esquema de diccionario de registro de inmuebles, 2. Definición de la política de intercambio de información e interoperabilidad la cual contempla el alcance del DANE, roles y responsabilidades, las acciones necesarias para dar con su cumplimiento, así como el marco normativo, estándares, procesos y políticas relacionadas. 3. Definición del proceso para la preparación pila en Lado de datos de la Dirección de Geoestadística. 4. Definición del esquema de revisión de pares de registros administrativos, aprovechamiento estadístico de registros administrativos y fuentes alternativas de información."	ACTIVIDAD CUMPLIDA , según Anexo PAS plazo establecido al 2020.
1.4 Adelantar los cambios organizacionales del IGAC como autoridad catastral, separando sus funciones de	IGAC, DANE Ministerio justicia, SNR	El CONPES se establece como plazo para cambios organizacionales a junio 2020.	ACTIVIDAD CUMPLIDA a junio de 2021, según Anexo

Acción y descripción	Responsables	Actividades relevantes para el cumplimiento y pendientes	% de avance a junio/21
regulación, inspección, vigilancia, control y sanción, de las de gestor catastral.	(Se relaciona con actividad 1.2)	El IGAC informó de la nueva estructura organizacional vigente desde 29/07/2021, en donde con los Decretos 846 y 847 de 2021 (DANE) se generó la modificación de la planta de personal adaptada a las nuevas funciones y estructura con la supresión de 1004 empleos y la creación de 1115, quedando la planta final con 1125 .	PAS plazo establecido al 2020.
1.5 Definir criterios de habilitación (técnicos, jurídicos y financieros) de gestores catastrales y los ajustes normativos para el módulo de habilitación gestores	DANE, IGAC, DNP (Se relaciona con actividad 1.2)	El CONPES línea acción 3, establece que a más tardar en Sept 2019 iniciará procesos de habilitación gestores catastrales. En lo referente a normatividad, IGAC expidió la Resolución IGAC 817 de 2019 "por la cual se establecen las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la habilitación como gestores del servicio público catastral, a quienes suscribieron convenios de la función catastral con el IGAC pero no alcanzaron a ejercer la delegación"; también se expidió la Resolución IGAC 1149 de 2021 "por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito". La Resolución IGAC 789 de sept 8 de 2020 "Por la cual se establecen los criterios básicos de atención al ciudadano, de calidad del servicio, de protección al usuario, de interoperabilidad tecnológica, de reporte de información en el Sistema Nacional de Información SINIC , de gestión documental y regula el proceso de empalme" Según lo reportado por IGAC se han habilitado e iniciado operaciones en 2019 (6 gestores); en 2020 (9 gestores) y en 2021 (1 gestor) para un total de 16 gestores.	ACTIVIDAD CUMPLIDA , según Anexo PAS plazo establecido al 2019. Sin embargo, los gestores catastrales que han sido habilitados a la fecha no han adelantado el reporte en el SINIC (sistema a cargo del IGAC que aún se encuentra en conceptualización.
1.8 Diseñar e implementar una estrategia para ampliar la oferta institucional de formación académica en áreas de estudio relacionadas con la actividad catastral.	IGAC, DANE, SENA	Según el CONPES 3958/19, El IGAC con apoyo de Mineducación, DANE, instituciones educación superior, SENA, catastros descentralizados diseñarán una estrategia para ampliar oferta institucional de formación académica en área de estudio relacionadas con actividad catastral (Plazo socialización política catastro entre enero y diciembre de 2020).	ACTIVIDAD ATRASADA , se reporta un avance de 70% a junio de 2021 , y por Anexo PAS debió ser de 100% en 2020 .

Fuente: elaboración propia a partir de información recibida IGAC, Conpes, PAS

Para la acción 1.5, si bien se cumplió lo referente al inicio de habilitación gestores catastrales en el año 2019 por parte del IGAC, los gestores catastrales que han sido habilitados a la fecha no han adelantado el reporte en el SINIC¹⁰, que constituye el cumplimiento de sus obligaciones contenidas en el artículo 2.2.1.6 de la Resolución 148 del 2020, debido a que este sistema, a cargo del IGAC, a la fecha se encuentra en conceptualización (levantamiento de requerimientos) para proceder en el 2021 a su contratación de fábrica de software.

La situación mencionada, se presenta porque no se establecieron fechas al IGAC para que se diseñe e implemente este sistema informático y los gestores catastrales no han podido integrar la información recopilada en su gestión en un solo sitio que alimente el RDM¹¹ que tampoco se encuentra concluido, como lo expuso el 11/10/2021 a la CGR el IGAC, este RDM se encuentra incluido en la acción del PAS 3.1 (Diseñar y desarrollar el repositorio de datos maestros de catastro-registro).

¹⁰ SINIC: Sistema Nacional de Información Catastral

¹¹ RDM: Repositorio de Datos Maestros

Para la acción 1.8 referente a diseño e implementación de una estrategia para la ampliación de la oferta académica en materia de catastro, de acuerdo con lo reportado en el PAS con corte a junio de 2021, se encuentra atrasada, su ejecución es del 70%, cuando debió estar concluida en la vigencia 2020, esta acción es compartida por entidades IGAC, DANE y SENA.

Lo anterior se origina por falta de gestión y por falta de definición de metas concretas en el desarrollo e implementación del SINIC a cargo del IGAC, el cual no se encuentra disponible para la incorporación de la información levantada y actualizada por los gestores catastrales habilitados a la fecha, lo que afecta la interoperabilidad de la información, así como el avance de la implementación del nuevo modelo de CM.

En cuanto a la estrategia de ampliación de la oferta académica de catastro, acción compartida por tres entidades, el reporte de cumplimiento en el PAS, a junio 2021, indica atraso del 30%, que repercute en no contar con profesionales, tecnólogos y las nuevas competencias requeridas en los territorios y puede generar mayores costos en sus procesos para los nuevos gestores catastrales habilitados.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad.

A través de comunicación 3000SECG-2021-0002014-EE-001 recibida el 4/11/2021 se relata lo siguiente:

*“ En relación con la acción 1.5 **se debe precisar que los gestores catastrales habilitados tienen como plazo el 31 de diciembre de cada año para llevar a cabo el reporte de su actualización catastral, si bien el SINIC se encuentra en el proceso de diseño y desarrollo, el IGAC cuenta con el Sistema Nacional Catastral – SNC** donde tanto el IGAC como máxima autoridad catastral, gestor catastral por excepción y los gestores catastrales realizan el reporte, por lo cual es importante aclarar que ningún gestor ha presentado dificultades para reportar la información, ya que se cuenta con el SNC y por otro lado aún los tiempos de reporte no se han cumplido, la base actualizada del catastro de cada vigencia se tiene consolidada en enero de la vigencia siguiente, es decir que para conocer el estado de la actualización del año 2021, la información será visible e informada en enero del 2022, ya que el plazo máximo de reporte como se ha mencionado es el 31 de diciembre de cada año”* (subraya y negrilla fuera del texto).

Así mismo, la explicación dada a la acción 1.8 se describe a continuación:

“(…) se aclara que esta acción no está relacionada con el SINIC, es una acción orientada a la ampliación de la oferta académica en materia de catastro que no es liderada por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sino por el anterior

Centro de investigación y desarrollo en Información Geográfica – CIA, hoy Dirección de Investigación y Prospectiva.

Esta acción reporta el siguiente avance:

- 1) **Se diseñaron e incorporaron dos cursos cortos en materia catastral en la oferta académica los cuales son: Identificador predial urbano rural y gestión de proyectos catastrales con enfoque multipropósito.**
- 2) **Se concluyeron las actividades de retroalimentación y cierre de la primera versión del Diplomado y certificado de Estudios Avanzados (CAS) “Administración de Tierras en el Marco de la Política Pública”** en Convenio con la Universidad de Ciencias Aplicadas del Noroeste de Suiza, la Universidad Distrital y la Universidad Sergio Arboleda. Se inició la planeación de la segunda versión del Diplomado con las opciones de mejoras identificadas.
- 3) **Se diseñaron los syllabus de los siguientes cursos cortos** para ampliar la oferta institucional de formación académica en áreas de estudio relacionadas con la actividad catastral:
 - Como ser gestor catastral
 - Marco institucional y normativo de catastro multipropósito
 - Procesos catastrales con enfoque multipropósito
 - Estándares para la implementación del catastro multipropósito
 - Especificaciones técnicas para la operación del catastro multipropósito
 - Gestión de calidad de información geográfica para el catastro multipropósito
 - Tecnologías de la información geográfica del catastro multipropósito

El avance de la acción es del 60% ya que con ocasión del proyecto de modernización del IGAC, se evaluó el alcance de la oferta académica del CIAF hoy Dirección de Investigación y Prospectiva, no contemplándose nuevos acuerdos para ampliar la oferta académica.

En este caso, el IGAC contemplaría el curso de identificador predial urbano rural, del cual se realizó una primera versión atendiendo los cambios establecidos en el nuevo marco normativo, que se espera disponer durante el transcurso del segundo semestre (el módulo teórico en ambiente virtual).

Por otra parte, se realizó la estructuración del foro “CATASTRO MULTIPROPÓSITO NUEVOS RETOS, NUEVOS PROFESIONALES” y se adelantaron las siguientes etapas: elaboración de piezas gráficas, invitación de los panelistas, definición de agenda y consolidación de las bases de datos de los invitados. Dentro de los invitados se contó con la participación de 270 universidades e instituciones de formación técnica y tecnológica. **Así mismo, se realizaron gestiones con el SENA para la participación en las mesas sectoriales de catastro y se apoyó al DNP en la revisión de los términos de referencia orientados al levantamiento y análisis de información primaria y secundaria de prospectiva laboral, demanda laboral y oferta educativa y formativa, requerida para**

la identificación y medición de brechas de capital humano para la gestión catastral y la administración del territorio.

Por lo expuesto se solicita desestimar la observación realizada” (negrilla y subraya fuera del texto)

Análisis de la Respuesta.

En relación con lo que argumenta el IGAC para la **acción 1.5**, es preciso aclarar que lo que se cuestiona en la observación es que a la fecha de la presente actuación de fiscalización el **SINIC** no ha sido desarrollado y puesto en operación y que por esta razón los gestores catastrales habilitados no pueden dar cumplimiento a una de sus obligaciones contenida en el artículo 2.2.1.6 de la Resolución 148 de 2020 en sus ítems puntuales indica: “(...) d) **Suministrar de manera oportuna, completa, precisa, confiable la información en el SINIC de manera oportuna, completa, precisa y confiable conforme a los mecanismos definidos por la autoridad reguladora;** e) **Garantizar actualización permanente de la base catastral y la interoperabilidad de información que se genere con SINIC o la herramienta tecnológica que haga sus veces;** f) **Informar a través del SINIC al IGAC del inicio de actividades, modificaciones en su área de operación para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones;** j) **Reportar a través del SINIC, los operadores catastrales con los cuales contrate actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados...**” (negrilla fuera del texto); debido a que a la fecha el IGAC no ha terminado el diseño e implementación de esa plataforma tecnológica, en su argumentación el IGAC no da respuesta a lo observado por la CGR en donde se atribuye esta situación al no contar con plazos para que la implementación de la plataforma se adelante, porque también constituye un insumo para el RDM, como se establece en la Resolución IGAC 789 de 08/09/2020 “ *Por la cual se establecen los criterios básicos de atención al ciudadano, de calidad, de protección al usuario, de interoperabilidad tecnológica, de reporte en el Sistema Nacional Catastral (SINIC), de gestión documental y regula el proceso de empalme*”, en su artículo 10. Interoperabilidad tecnológica, “ (...) **EL IGAC implementará validadores y habilitará herramientas para que los gestores catastrales validen la estructura de la información entregada por los operadores catastrales y a través de controles de calidad sea aceptada para su posterior cargue en los sistemas de gestión propios, SINIC y RDM.**”

El IGAC indica que los gestores catastrales actualmente alimentan la plataforma SNC y que este cargue de información producto de su labor, se realiza al finalizar cada vigencia, con este insumo. De acuerdo con información allegada el 25/10/2021 (10000DG-2021-0000293-EE-001) se puede evidenciar que este cargue de información no es adelantado por todos los gestores en forma oportuna, como se puede apreciar en el siguiente cuadro resumen, en donde en la columna final se encuentra la fecha en la que se realizó el cargue de información para la vigencia

2020 para lo cual tenían plazo hasta el 21/01/2021, según comunicación de IGAC a gestores.

Tabla 12 Gestores habilitados y fechas de cumplimiento carga información

Información de los 16 gestores para vigencia 2020	Inicio operación	Fecha cargue de información 2020 en plataforma IGAC por gestores catastrales
Catastro Antioquia	25/05/2019	04/03/2021
Catastro Barranquilla	25/05/2009(sic)	22/01/2021
Catastro Medellín	25/05/2019	22/01/2021
Catastro Cali	25/05/2019	No cargó
Catastro Bogotá	25/05/2019	26/01/2021
Área Metropolitana de Bucaramanga AMB	08/01/2020	21/01/2021
Área Metropolitana de Centro Occidente AMCO	15/10/2019	22/01/2021
Catastro Soacha	17/07/2020	No cargó
Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño MASORA	15/07/2020	21/01/2021
Área Metropolitana de Barranquilla AMB	03/11/2020	21/01/2021
Gobernación del Valle del Cauca	03/11/2020	19/01/2021
Gobernación de Cundinamarca	30/11/2020	No cargó
Municipio de Fusagasugá	27/11/2020	22/01/2021
Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta	01/12/2020	No cargó
Municipio de San José de Cúcuta	15/12/2020	No cargó
Área Metropolitana de Valle de Aburrá AMV	06/01/2021	23/01/2021

Fuente: elaboración propia a partir de información recibida IGAC

Así mismo, con ocasión de la comunicación del DANE (20212400286111) recibida el 29/10/2021 y los anexos el 4/11/2021, como respuesta al requerimiento de los informes de seguimiento, avance y cumplimiento al PAS del CONPES 3958 para la vigencia 2020 y primer semestre del 2021, al revisar el cumplimiento de la acción 1.8 se encuentra lo siguiente:

Tabla 13 Seguimiento cumplimiento acción 1.8 PAS por DANE

Actividades y cumplimiento acción en año 2020	Actividades y cumplimiento acción en año 2021 (1er semestre)
<p>Se esbozan lo Hitos con su porcentaje programado y luego el ejecutado al corte:</p> <p>Hito 1 Diseño de la estrategia para ampliar la oferta institucional de formación académica (20%) Actividad adelantada en el año 2019 con avance del 20%</p> <p>Hito2 Diseño plan de estudios básicos (20%) Se diseñaron e incorporaron cursos cotos en materia catastral como identificación predial urbano rural y gestión de proyectos con enfoque multipropósito. En el segundo semestre año 2020 se diseñaron syllbus de cursos cortos para ampliar oferta institucional de formación académica Con estas actividades completaron el 20% de avance.</p> <p>Hito 3 Inclusión de acuerdos relevantes para implementación que incluye la socialización de la política de catastro en la academia (60%) Se concluyeron actividades de retroalimentación y cierre de la 1ra versión del Diplomado "Administración de tierras en el marco de la política pública" En segundo semestre no se adelantaron actividades por coyuntura COVID 19, que se trabajará en este hito en el 2021. Reportan avance del 20%</p>	<p>En el primer semestre del 2021 esta acción no tuvo avance según reporte DANE.</p>

REPORTAN ACCIÓN VENCIDA EN DICIEMBRE DE 2020 Y EL AVANCE ACUMULADO ES DEL 60%	
---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Seguimiento al PAS recibido del DANE

De lo analizado se concluye que, si bien se reportan en detalle las actividades adelantadas en cumplimiento de la acción 1.8, no se desvirtúa el hecho de que la misma se encuentra atrasada en un 40%, en el hito 3, que es el de mayor impacto, porque de este depende la ampliación de oferta académica a nivel nacional en materia de catastro.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo.

Objetivo específico No. 2: Evaluar la gestión fiscal de las entidades del sector agropecuario, gestión pública involucradas en esta actuación especial y determinar el cumplimiento de las acciones asignadas a estas entidades en el marco de los objetivos y líneas de acción previstas en el Conpes 3958 de 2019 y en su Plan de Acción de Seguimiento PAS (Anexo 1).

En relación con la acción 1.2 “*Adelantar los cambios normativos del IGAC como regulador y gestor catastral de última instancia y de la SNR con funciones de inspección, vigilancia, control y sanción; y definición de la gestión catastral como servicio público*” se encontró un reporte de cumplimiento de la línea del 100%, no obstante, la SNR, manifestó no tener responsabilidad de ejecución en esta acción,, que se encuentra asignada a la entidad y relacionada con la creación de la función de sanción en conjunto con la función de IVC y la definición de la gestión catastral como servicio público (Hitos 1 y 3).

Del análisis de esta Información, se deriva un (1) hallazgo administrativo por la falta de conocimiento de las responsabilidades asignadas a la entidad en la línea de acción 1.2 por la Superintendencia de Notariado y Registro, teniendo en cuenta sus funciones de Inspección, Vigilancia y Control., así como, las debilidades en el seguimiento y sanción a los gestores catastrales que incumplen con las calidades y plazos establecidos para la remisión, al IGAC, de la información de actualización catastral, anual.

Hallazgo 5. Objetivo 1. – Plan de Acción y Seguimiento – PAS SNR (A).

Conpes 3958 de 2019, Política para la adopción y puesta en marcha de un CM rural – urbano, se determinan las entidades y acciones a realizar por cada una de las entidades en la implementación y ejecución del CM.

Plan de Acción y Seguimiento – PAS, Conpes 3958 de 2019, Objetivo 1. Definir un modelo de gobernanza institucional moderna y eficiente para la implementación del catastro, que incentive el fortalecimiento de capacidades en las entidades ejecutoras de la política.

Línea de acción PAS 1.2. Adelantar los cambios normativos del IGAC como regulador y gestor catastral de última instancia y de la SNR con funciones de inspección, vigilancia, control y sanción; y definición de la gestión catastral como servicio público.

Hito 1. Definición de articulado que responda a: (i) fortalecimiento del IGAC como regulador catastral y gestor catastral de última instancia; (ii) la creación de la función de sanción, que actualmente no existe, asignada a la SNR en conjunto con la función de IVC; y (iii) la definición de gestión catastral como servicio público a ser incluido en la ley del PND=30%.

Hito 2. Definir alcance de la ANT como gestor catastral=20%.

Hito 3. Aprobación del articulado que responda a la separación de funciones catastrales y la definición de gestión catastral como servicio público en la ley del PND=50%.

Decreto 148 de 2020, Artículo 2.2.2.7.1. Inspección, Vigilancia y Control de la Gestión Catastral. La Superintendencia de Notariado y Registro ejercerá las funciones otorgadas mediante los artículos 79, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019 relacionadas con la inspección, vigilancia y control del ejercicio de la gestión catastral.

Artículo 2.2.2.7.3. Función de inspección. *La inspección consiste en la atribución de la Superintendencia de Notariado y Registro, entre otras, para solicitar, confirmar y analizar, en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera con el objeto de establecer de manera general el cumplimiento del régimen jurídico aplicable al servicio público de gestión catastral. En ejercicio de esta función, la Superintendencia de Notariado y Registro, de oficio o a petición de parte, podrá requerir información, realizar visitas, instruir y orientar en la manera en que se debe cumplir e interpretar el régimen jurídico aplicable a la gestión catastral.*

Artículo 2.2.2.7.4. Función de vigilancia. *La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Notariado y Registro para velar que, de manera puntual, los sujetos pasivos, en desarrollo de sus funciones y obligaciones, se ajusten a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. La Vigilancia está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que las situaciones de los sujetos pasivos se ajusten a la normatividad que los rige, para la cual la Superintendencia de Notariado y Registro tendrá, entre otras, las atribuciones de*

instruir, orientar, requerir, ordenar, establecer o planes de mejoramiento, practicar visitas, revisiones y demás pruebas que determine conducentes, pertinentes y útiles.

Artículo 2.2.2.7.5. Función de control. El control consiste en las atribuciones de la Superintendencia de Notariado y Registro tendientes a evitar, superar y sancionar los efectos de la comisión de infracciones al régimen catastral, para lo cual, entre otras cosas, podrá ordenar la adopción de medidas preventivas, correctivas y conforme con los artículos 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 o la que la modifique o sustituya y a la Ley 1437 de 2011, de oficio o a petición de parte, y en ejercicio de la potestad sancionatoria, adelantar procedimientos administrativos sancionatorios en contra de los sujetos pasivos, cuando se determine el mérito para ello.

Artículo 2.2.2.7.7. Potestad sancionatoria. La Superintendencia de Notariado y Registro tendrá la potestad de sancionar a los gestores y operadores del servicio público de catastro por la incursión en alguna de las infracciones previstas entre los numerales 1 al 13 del artículo 81 de la Ley 1955 de 2019 o la norma que la modifique o sustituya.

Por su parte, de las obligaciones establecidas en el inciso primero del artículo 81 de la Ley 1955 de 2019, la Superintendencia de Notariado y Registro podrá sancionar a propietarios, ocupantes, tenedores o poseedores, titulares de derechos reales o quien tenga cualquier relación fáctica o jurídica con el predio, por incurrir en las conductas de que trata la norma citada.

En oficio SNR2021EE081464 del 27 de septiembre de 2021, la SNR manifestó tener responsabilidad sobre la línea de acción 2.3, no obstante, en el PAS, tiene asignada responsabilidad en la línea de acción 1,2, la CGR reiteró la solicitud con relación a esta línea, y la SNR contestó mediante oficio SNR2021EE083186 del 01 de octubre de 2021 que, “como se mencionó en la respuesta del anterior requerimiento (AEIGAC-12-2021) la entidad tiene a cargo la acción 2.3. “Diseñar e implementar la estrategia para la disposición de los insumos registrales” asociada al objetivo 2. “Suministrar de manera oportuna los insumos necesarios para realizar el levantamiento catastral de manera costo-efectiva”. Es así como esta superintendencia, ratifica no tener conocimiento de sus responsabilidades en la línea de acción 1.2, no reporta a este ente de control, soportes de que haya adelantado las acciones de inspección, vigilancia, control y sanción a los gestores habilitados por el IGAC, durante la vigencia 2020. por lo tanto, no se han adelantado las actividades correspondientes, y no existe evidencia de dicho seguimiento en el marco de las responsabilidades asignadas a la entidad, en esa línea de acción.

En las obligaciones a cargo de la SNR, se establece que deberá adelantar la “creación de la función de sanción, que actualmente no existe, asignada a la SNR, en conjunto con la función de IVC y la función de gestión catastral como servicio público a ser incluido en la Ley del PND”. (Hito 2), no obstante, como se puede ver en el siguiente cuadro, extraído del cronograma de ejecución de las actividades establecidas en el Plan de Acción y Seguimiento PAS – del CONPES 3958 de 2019 por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro para las vigencias 2019 y 2020, se reporta un avance en el indicador de cumplimiento del 100%, lo que no corresponde con la respuesta de la SNR, en la cual manifiesta que no ha desarrollado una línea de acción adicional a la 2.3.

Tabla 14 Línea de acción 1.2 - PAS

INDICADOR DE CUMPLIMIENTO				
Fórmula de cálculo	Forma de acumulación	Línea base Valor	Año	Meta
Sumatoria del porcentaje de avance en el desarrollo de cambios normativos para la separación de funciones catastrales (regulación, IVC y sanción, e IGAC como ejecutor de última instancia)	Acumulado	0	2.019	100%
Hito 1. Definición de articulado que responda a: (i) fortalecimiento del IGAC como regulador catastral y gestor catastral de última instancia; (ii) la creación de la función de sanción, que actualmente no existe, asignada a la SNR en conjunto con la función de IVC; y (iii) la definición de gestión catastral como servicio público a ser incluido en la ley del PND=30%.				
Hito 2. Definir alcance de la ANT como gestor catastral=20%. Hito 3. Aprobación del articulado que responda a la separación de funciones catastrales y la definición de gestión catastral como servicio público en la ley del PND=50%.				

Fuente: Radicado SNR2021EE083186 del 01 de octubre de 202, de Supernotariado y Registro.

Por lo anterior, se evidencia falta de gestión oportuna en la definición y ejecución de las responsabilidades contenidas en el Hito 1 y 3, de la línea de acción 1.2 del PAS, y además, un reporte de cumplimiento que no se encuentra soportado con evidencia, lo que impide que la estrategia de Catastro Multipropósito, cuente con las herramientas de inspección, vigilancia y control para los gestores catastrales habilitados, y como efecto, se tiene el reporte por parte del IGAC, sobre gestores catastrales que debían reportar en enero del 2021, las actualizaciones adelantadas, y no lo han hecho, al no contar con la función de vigilancia y sanción, que debería adelantar la SNR, no es posible garantizar la implementación de la estrategia bajo el cumplimiento de la normatividad aplicable a los gestores catastrales, impidiendo la integralidad de la información, la correcta articulación entre las entidades y la interoperabilidad de la información reportada por los gestores, y de esta manera, el objetivo de la estrategia de ser “multipropósito”.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad.

“Al respecto sea lo primero señalar, que la Superintendencia de Notariado y Registro cuenta con las funciones de inspección, vigilancia y control del servicio público de

Análisis de la respuesta.

En la respuesta la SNR reporta la normatividad que le aplica para la función de *“inspección, vigilancia y control”* y manifiesta que en las comunicaciones AEIGAC-12 y AEIGAC-15, mediante las cuales dio respuesta a los requerimientos de la CGR, en desarrollo de la auditoría, mencionó tener responsabilidad con la ejecución de la línea de acción 2.3 refiriéndose sólo a la actividad de reportar en la plataforma SISCONPES.

No obstante, en la respuesta menciona: *“...es pertinente indicar que la entidad tiene a cargo la acción 2.3...”*¹³, pese a lo anterior, no reporta las acciones realizadas en el marco de las responsabilidades asignadas en el Plan de Acción y Seguimiento – PAS-; a pesar que, la CGR reiteró a la SNR que tenía responsabilidad asignada en la línea de acción 1.2 en los Hitos 1 y 3, y ésta nuevamente contestó mediante radicado SNR2021EE083186 del 01-10-21 que; *“Ahora bien, como se mencionó en la respuesta del anterior requerimiento (AEIGAC-12-2021) la entidad tiene a cargo la acción 2.3. “Diseñar e implementar la estrategia para la disposición de los insumos registrales” asociada al objetivo 2. “Suministrar de manera oportuna los insumos necesarios para realizar el levantamiento catastral de manera costo-efectiva” y expresa que: “toda vez que la entidad responsable del reporte de la acción 1.2. no es esta Superintendencia, sino el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – Dirección de Geoestadística”...* lo expuesto por la entidad no se acepta como argumento que desvirtúe lo observado, teniendo en cuenta que en el Plan de Acción confluyen las entidades integradas responsables de cada línea de acción, para dar cumplimiento a los objetivos específicos de la Política de Catastro Multipropósito, y que la SNR tiene específicamente responsabilidades en la ejecución de la línea 1.2 y no se presentan los soportes de su ejecución.

De esta manera, la respuesta de la SNR, no se encuentra direccionada a responder lo observado con relación a la actividad de que deberá adelantar la *“creación de la función de sanción, que actualmente no existe, asignada a la SNR, en conjunto con la función de IVC y la función de gestión catastral como servicio público a ser incluido en la Ley del PND. (Hito 1) y aprobación del articulado que responda a la separación de funciones catastrales y la definición de gestión catastral como servicio público en la ley del PND. (Hito 3)”*.

De la normatividad citada en la respuesta se destaca que: Artículo 79. Ley 1955 de 2019: *“La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) o la entidad que haga sus veces, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control al ejercicio de la gestión catastral que adelantan todos los sujetos encargados de la gestión catastral incluyendo los gestores y operadores catastrales, así como los usuarios del servicio”* no obstante, la SNR, ante la solicitud del reporte del ejercicio de inspección, vigilancia y control a los gestores catastrales, contestó: *“Requerimientos*

¹³ Oficio de respuesta SNR Radicado SNR2021EE081464 del 27 de septiembre de 2021.

puntuales de información Producto de la implementación de la estrategia diseñada desde la Superintendencia Delegada para Registro para la inspección, vigilancia y control del servicio público de gestión catastral, se realizaron 81 requerimientos de información a los Gestores Catastrales relacionados con la adecuada prestación del servicio público catastral, en algunos casos relacionados con asuntos de carácter general, como las medidas adoptadas con ocasión de la emergencia sanitaria y la implementación del SINIC, y en otros casos sobre el estado de algunas actuaciones, en consideración a las solicitudes de ciudadanía.¹⁴, sin embargo, no anexa los soportes documentales y/o el estado de los requerimientos a los gestores catastrales, sumado a lo anterior, el IGAC, manifestó el atraso de gestores catastrales en el reporte de solicitudes de ajustes a los lineamientos técnicos y al reporte de actualización Catastral, sin que se pueda evidenciar que la SNR, haya realizado puntualmente los requerimientos señalados, en el marco de la ejecución de sus funciones de IVC.

Por lo anteriormente expuesto, la respuesta de la SNR no desvirtúa lo observado por la CGR, validándola como hallazgo administrativo.

Hallazgo administrativo.

Objetivo específico No. 3: Evaluar La gestión financiera y presupuestal de las entidades de los sectores Vivienda y Saneamiento básico, Agropecuario, Gestión Pública involucradas en la actuación especial, sobre los recursos asignados y provenientes del PGN y de crédito de la Banca Multilateral, y determinar su conformidad con la normativa y criterios aplicables.

Mediante el CONPES 3951 del 26/11/2018 se obtuvo el “Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural – urbano”. (Capítulo financiamiento).

Mediante el acuerdo interinstitucional suscrito por las entidades ejecutoras (IGAC-SNR-ANT y DNP) el 13 de septiembre de 2019, se suscriben los créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo el 25/10/2019 contrato No. 4856/OC-CO; y contrato No. 8937-CO con Banco Mundial el 13/08/2019.¹⁵,

¹⁴ oficio remitido por parte de la Superintendente Delegado para el Registro de la SNR, radicado SNR2021EE083064 del 30-09-21.

¹⁵ **Reglamento Operativo** del “Proyecto por medio del cual se financia parcialmente el programa de la adopción e implementación de un catastro rural – urbano”, Versión 02, septiembre 2020.

Los desembolsos a las entidades ejecutoras, de acuerdo con el CONPES 3951, quedaron programados de la siguiente manera:

Tabla 15 Programación de desembolsos por entidad 2019 – 2024 (Cifras en Millones de dólares constantes 2018)

Desembolsos	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
DNP	0,97	3,13	2,88	2,42	3,05	1,69	14,14
IGAC	0,44	15,77	18,21	19,78	8,78	0,66	63,64
SNR	0,27	4,57	4,05	4,82	6,30	0,27	20,28
ANT	0,51	11,14	10,52	10,44	9,95	9,38	51,94
Total	2,19	34,61	35,66	37,46	28,08	12,00	150

Fuente: Conpes 3951 de 2018.

Tabla 16 Distribución de recursos del crédito PEP - POA CREDITOS CM V5 2021 (cifras en USD)

TOTAL PROYECTO			IGAC		SNR		ANT		Total
	BM	BID	BM	BID	BM	BID	BM	BID	
Componente 1 (Fortalecimiento institucional)	3.356.823	631.287	333.333	0	2.125.000	0	0	0	2.458.333
Componente 2 (Fortalecimiento tecnológico)	23.782.923	4.319.318	12.766.948	4.319.318	7.846.339	0	3.169.637	0	28.102.242
Componente 3 (Implementación y mantenimiento territorial del CM para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales en las entidades territoriales priorizadas)	64.014.574	43.169.969	26.389.477	20.669.863	7.606.477	2.944.857	27.995.691	16.725.359	102.331.724
Componente 4 (Administración y gestión del proyecto)	8.849.748	1.711.904	2.091.547	22.703	696.788	0	1.040.128	364.531	4.215.697
Total	100.004.068	49.832.478	41.581.305	25.011.884	18.274.604	2.944.857	32.205.456	17.089.890	137.107.996

Fuente: a partir de PEP-POA Créditos CM V5. 2021

Por su parte, los recursos de estos créditos desembolsados efectivamente, durante la vigencia 2020, muestran el siguiente comportamiento:

Tabla 17 Créditos con BID y BM (desembolsos al 2020, cifras en USD)

Banco	Valor Asignado	Valor Desembolsado	%	Pend x Desembolso	%
Banco Interamericano de Desarrollo	45.046.631,00	1.387.000,00	3%	43.659.631,00	97%
ANT	17.089.890,00	120.000,00	1%	16.969.890,00	99%
IGAC	25.011.884,00	512.000,00	2%	24.499.884,00	98%
SNR	2.944.857,00	755.000,00	26%	2.189.857,00	74%
Banco Mundial	92.061.365,00	4.324.199,19	5%	87.737.165,81	95%
ANT	32.205.456,00	905.000,00	3%	31.300.456,00	97%
IGAC	41.581.305,00	1.960.000,00	5%	39.621.305,00	95%
SNR	18.274.604,00	1.459.199,19	8%	16.815.404,81	92%
Total general	137.107.996,00	5.711.199,19	4%	131.396.796,81	96%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 18 Créditos con BID y BM (ejecución por entidades a 31/12/2020, cifras en USD)

Banco	Valor Desembolsado	Valor Pagado	%	Pend x Ejecutar 31-12-2020	%
Banco Interamericano de Desarrollo	1.387.000,00	704.016,96	51%	682.983,04	49%
ANT	120.000,00	34.125,67	28%	85.874,33	72%
IGAC	512.000,00	57.038,39	11%	454.961,61	89%
SNR	755.000,00	612.852,90	81%	142.147,10	19%
Banco Mundial	4.324.199,19	1.575.872,99	36%	2.748.326,20	64%
ANT	905.000,00	804.032,89	89%	100.967,11	11%
IGAC	1.960.000,00	262.816,62	13%	1.697.183,38	87%
SNR	1.459.199,19	509.023,48	35%	950.175,71	65%
Total general	5.711.199,19	2.279.889,95	40%	3.431.309,24	60%

Fuente: elaboración propia.

Se aprecia que los desembolsos realizados a las entidades ejecutoras, IGAC, ANT y SNR, ascienden a un total de 5,71 Millones de dólares (2019-2020) y la ejecución de las tres entidades al 31/12/2020, a 2,2 Millones de dólares, que corresponde al 40% del valor desembolsado¹⁶. Adicionalmente, frente al valor total de los créditos BID y BM los desembolsos representan el 4% y la ejecución al 1,66% del total programado a este mismo corte.

Así mismo, como se puede observar en el CONPES 3951 del 2018¹⁷, se programaron, , para las tres entidades (IGAC-SNR-ANT,) y para las vigencias 2019 y 2020, desembolsos por \$32.7 Millones de dólares, no obstante, se solicitaron desembolsos por 5,71 Millones de dólares, evidenciando un rezago en la ejecución del crédito del 83%, y la falta de oportunidad en el desarrollo de los productos objeto por el cual se constituyó el crédito lo que, a su vez, puede generar,

¹⁶ Corte 31-12-20. Valores reportados a la CGR por las entidades.

¹⁷ **CONPES 3951 del 26/11/2018** "Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural – urbano". (Capítulo financiamiento).

de continuar esa tendencia en la utilización y aplicación de los recursos de crédito, mayores costos por falta de oportunidad.

De otra parte, con los recursos de crédito desembolsados, las inversiones realizadas por el IGAC, en el componente de fortalecimiento tecnológico ascendieron a \$7,6 mil millones de pesos, para el período 2020 y primer semestre del año 2021 financiados con la banca multilateral. Adicionalmente, adelantó inversiones en el año 2020 por \$20.3 mil millones de pesos y tiene programado para el 2021, \$35.1 mil millones de pesos, recursos que se encuentra asignados para la actualización y gestión catastral y el fortalecimiento de la gestión del conocimiento y la innovación, fortalecimiento de la gestión institucional, estudios de suelos y tierras, la actualización de la red geodésica nacional y cartografía y apoyo a la gestión.

En la SNR, la inversión estuvo enfocada al Servicio de interoperabilidad e integración de la información del registro y el catastro Multipropósito y al servicio de acceso a la información registral inmobiliaria, con un valor ejecutado de \$7.347 millones.

Por su parte, la ANT ejecutó \$3.005 millones en adquisición de tecnología en temas geográficos, fortalecimiento institucional y apoyo a la gestión.

Se revisó la ejecución presupuestal a través del gasto y la inversión realizados mediante la adquisición de bienes y servicios, con base en la muestra de contratos informada en la carta de conclusiones.

Del análisis de la Información, se derivaron dos (2) hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria relacionados con la constitución de reservas presupuestales, porque las justificaciones no se fundamentaron en los supuestos previstos en la norma y la doctrina presupuestal.

Se encontraron deficiencias en la gestión y seguimiento de las actividades y aplicación de procedimientos contractuales y presupuestales, generando, adiciones y asunción de compromisos que superan la vigencia fiscal, sin la justificación exigida en la normativa aplicable para los contratos de prestación de servicios, situación evidenciada en los contratos IGAC Nos. 23605 de 2020, 23324 de 2020, 23262 de 2020, 23315 de 2020, 23942 de 2020, 24020 de 2020, 23319 de 2020, 23356 de 2020, 23365 de 2020, 23363 de 2020, 23366 de 2020, 23452 de 2020, 23415 de 2020 y 23384 de 2020, que determinó la validación de los hallazgos que se presentan a continuación:

Hallazgo 6. Adición, prórroga y Constitución Reservas Presupuestales Contratos de Prestación de Servicios IGAC Nos. 23605, 23324, 23263, 23315, 23942, 23319, 23356, 23365, 23366 y 23415 (A.D.).

Decreto 1174 de 1999, por el cual se modifica la adscripción del Instituto Geográfico Agustín Codazzi artículo 2º. *“Nombre y naturaleza. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, creado por el Decreto Ley número 0290 de 1957, es un establecimiento público dotado de personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrito al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE”.*

Decreto 111 de 1996, artículos 12 y 14, establecen y definen, entre los principios del sistema presupuestal el de “Anualidad” en los siguientes términos: *“El año fiscal comienza el 1º 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”* (L. 38/89, art. 10). Por su parte el artículo 8 de la Ley 819 de 2003 estableció *“Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente”.*

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.*

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 solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios”.

Doctrina MHCP¹⁸ (Circular 031 de 2011 PGN) “...el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como un “instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos de constituya la respectiva reserva presupuestal”.

La lectura armónica de las normas citadas indica que el presupuesto aprobado y disponible debe ejecutarse dentro de la respectiva vigencia fiscal, conforme al principio de anualidad y aquellas ejecuciones que requieran un lapso superior deben acudir a las vigencias futuras para cuyo trámite se establecen unos requisitos que evidencien tal necesidad; así, los recursos deben ejecutarse, en su totalidad, como se prevé legalmente. En consecuencia, la constitución de reservas, prevista normativamente, resultaría de situaciones imprevisibles en un proceso de planeación presupuestal y contractual.

Ley 1474 de 2011: “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación (...)” Artículos 83 “Supervisión e interventoría contractual” y Artículo 84 “Facultades y deberes de Supervisores e Interventores” La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Ley 734 de 2002 “Código Disciplinario Único” Artículo 34, numerales 1 y 2, establecen que son deberes de todo servidor público: “1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente y, 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función”.

El 20 de mayo de 2020, se suscribió el contrato No. 23605 entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y persona natural, por valor inicial de \$89.082.767 y plazo de 7 meses y 16 días, adicionado en \$9.065.945 y prorrogado hasta el 30 de enero de 2021 mediante el modificadorio No.1 suscrito el 21 de diciembre de 2020, para un valor total de \$98.148.712, incluidos los impuestos de ley, el objeto del

¹⁸ Oficio 030850 de 22 de septiembre de 2011 Pg. 11 y 12.

contrato es la *“Prestación de servicios profesionales para desarrollar e implementar los análisis económicos y financieros para establecer las mejores Prácticas y fuente de información en el desarrollo de metodologías masivas de valoración de predios a partir de fuentes secundarias para fortalecer el catastro multipropósito”*.

Con sustento en el Modificatorio 1 del contrato, el IGAC constituyó una reserva presupuestal, la cual aparece soportada en el Memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020, suscrito por el “Subdirector General de Entidad Descentralizada - Subdirección de Catastro”, para este compromiso en particular, así:

“De acuerdo con la utilización excepcional de las reservas presupuestales y considerando que en el cierre de la vigencia fiscal cada órgano debe constituir 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 donde las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen, me permito informar los procesos de contratación de adquisición de bienes, insumos y servicios, contratación de prestación de servicios de las contratistas que por su condición de maternidad y por necesidad del servicio en cumplimiento a los objetivos misionales de la entidad, deben constituirse como reserva presupuestal en la Subdirección de Catastro. Para el efecto se anexa como parte integral de este memorando, la relación de los procesos, indicando la justificación del valor de la reserva a ejecutarse en la vigencia 2021”.

Y en el documento ANEXO EXCEL que contiene la relación de los procesos, la “Justificación de la reserva” aparece descrita de la siguiente manera:

“Se realiza teniendo en cuenta que se desarrolla e implementa los análisis económicos y financieros para establecer las mejores prácticas y fuente de información en el desarrollo de metodologías masivas de valoración de predios a partir de fuentes secundarias para fortalecer el catastro multipropósito, razón por la cual se le encomendó apoyar las modelaciones económicas de soporte a las actualizaciones catastrales que se están desarrollando en Cinaruco, Arauca”.

Del análisis efectuado a la constitución de la reserva en mención, se concluye que no es procedente la justificación realizada por la entidad¹⁹; toda vez, que los hechos en que se fundamenta no son de las características previstas en las normas y doctrina presupuestales, es decir, excepcionales; por el contrario, se observa que dicha justificación se sustenta en eventos previsibles, conforme a los términos y el plazo establecidos en el contrato inicial, situación que es contraria a los principios

¹⁹ En los citados Memorando y Anexo de justificación, *“indicando la justificación del valor de la reserva a ejecutarse en la vigencia 2021”*

orientadores de la actividad contractual y presupuestal, como son: planeación y anualidad.

La misma situación descrita anteriormente, se presenta también en los siguientes contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión:

Tabla 19 Contratos Adición, prórroga y Constitución Reservas Presupuestales

No. Contrato y año	Objeto	Detalle de los modificatorios de adición y prórroga	Memorandos de justificación adición del contrato y constitución de la reserva presupuestal
23324-2020	"Orientar y realizar actividades de desarrollo, administración y monitoreo de los componentes de software del sistema de transición y sistemas relacionados para la operación del sistema nacional de catastro (SINIC)."	Modificatorio # 1 Adición: \$26.040.429 Prórroga: 2 meses y 13 días. Modificatorio # 2 Adición: \$7.330.368 Prórroga: 1 mes Modificatorio # 3 (aclaratorio) Adición #2: \$10.701.546 ²⁰	Memorandos: 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020
23263-2020	"Prestación de servicios profesionales para seguimiento, control y acompañamiento a la implementación de la gestión catastral con enfoque multipropósito y desarrollo de la banca multilateral".	Modificatorio # 1 Adición: \$29.053.103 Prórroga: 3 meses y 1 día Modificatorio # 2 Adición: \$ 9.258.681 Prórroga: 1 mes	Memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020. Anexo justificación Oficio 1000DG-2021-0000240- EE-001 del 07 de octubre de 2021
23315-2020	"Prestación de servicios profesionales para la gestión, control y seguimientos a los procesos catastrales de formación, actualización y conservación catastral".	Modificatorio # 1 Adición: \$14.534.234 Prórroga: 2 meses y 18 días Modificatorio # 2 Actividades contractuales. Modificatorio # 3 Adición: \$5.590.090 Prórroga: mes	Memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020
23942-2020	"Prestación de servicios profesionales para realizar el seguimiento y Control de los proyectos de la gestión catastral y procedimientos de Enfoque multipropósito a cargo del IGAC".	Modificatorio # 1 Adición: \$11.825.146 Prórroga: 14 días	5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020
23319-2020	"Prestar servicios profesionales para la gestión de control y seguimiento a los procesos catastrales, de formación, actualización y conservación catastral"	Modificatorio # 1 Adición: \$14.534.234 Prórroga: 2 meses y 18 días Modificatorio # 2 Adición: \$5,590,090 Prórroga: 1 mes	memorando con radicado N° 5000-2020-024161-IE-002 de fecha 17-12-2020. Justificación de la reserva: memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020
23356-2020	"Prestar servicios profesionales para realizar los análisis estadísticos y económicos de información catastral"	Modificatorio # 1 Adición: \$11.434.503 Prórroga: 2 meses y 11 días	memorando con radicado N° 5000-2020-024161-IE-002 de fecha 17-12-2020

²⁰ Modificación No.3 del 30/12/2020 que aclara el valor de la modificación No. 2 en donde finalmente el valor adicionado es de \$10.701.546 y la fecha de terminación del contrato el 30/01/2021.

No. Contrato y año	Objeto	Detalle de los modificatorios de adición y prórroga	Memorandos de justificación adición del contrato y constitución de la reserva presupuestal
	<i>requeridos por la subdirección de catastro</i> ”.	Modificadorio # 2 Adición: \$4.831.480 Prórroga: 1 mes	Justificación de la reserva: memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020
23365-2020	“ <i>Prestar servicios profesionales para realizar actividades de soporte técnico temático de los sistemas de información para la operación del sistema nacional de catastro</i> ”	Modificadorio # 1 Adición: \$11.243.453 Prórroga: 2 meses y 10 días Modificadorio # 2 Adición: \$4.831.480 Prórroga: 30 días	memorando con Radicado N°: 1500-2020-024091-IE-001 de fecha 29-12-2020. Justificación de la reserva: memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020
23366-2020	“Prestación de servicios profesionales para realizar actividades de soporte técnico y temático de los sistemas de información para la operación del sistema nacional de catastro”	Modificadorio # 1 Adición: Prórroga: Modificadorio # 2 Adición: \$ 11.273.453 Prórroga: 2 meses y 13 días. Modificadorio # 3 Adición: \$ 4.831.480y1 Prórroga: 1 mes	Memorando 1500 del 13 de agosto de 2020. Memorando 8002020IE4526-01 del 06 de octubre de 2020. memorando con Radicado N°: 1500-2020-024091-IE-001 de fecha 29-12-2020. Reserva MEMORANDO 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020.
23415-2020	“ <i>prestación de servicios profesionales para orientar y ejecutar las tareas de análisis y diseño en la construcción de los sistemas de información para la operación del sistema nacional de catastro</i> ”	Modificadorio # 1 Adición: \$ 11.896.115 Prórroga: 1 mes y 25 días Modificadorio # 2 Adición: \$ 6.488.790 Prórroga: 1 mes	Memorando 8002020IE4526-01 del 06 de octubre de 2020. memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020. Anexo Excel Memorando 1500-2020-024084-IE-001 caso 6843

La anterior situación se produce por debilidades en la gestión y seguimiento de las actividades y procedimientos contractuales y presupuestales, lo que trae como consecuencia la asunción de compromisos que superan la vigencia fiscal sin la justificación exigida en la normativa aplicable.

Así mismo, se contraviene lo previsto en el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por tanto, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad.

Mediante el oficio: 1000DG-2021-000317-EE-001 del 29 de octubre de 2021, se presentan las respuestas por parte del IGAC, respecto de las cuales se transcriben a continuación los apartes principales “(...)”.

“Observaciones 4, 5, 10, 11, 13, 14, 16 y 17 relacionadas con la adición y constitución de reservas presupuestales de los contratos de prestación de servicios 23605, 23464, 23263, 23320, 23315, 23942, 23317 y 23319 todos del 2020.

Rta. Respecto del contrato 23605 se resaltó como problemática el posible incumplimiento de los requisitos para fundamentar la reserva de recursos conforme con la normatividad y conceptos aplicables a la materia.

En este sentido se precisa, que tal y como se advierte en el oficio remitido por el Ente de Control, la sustentación de la reserva por parte del IGAC se estructuró con un documento de solicitud de reserva el cual está integrado por un archivo Excel, contentivo de la motivación puntual por contrato. Igualmente, se constituye en un documento de sustentación de lo realizado en esa oportunidad, el oficio de adición de los contratos; con lo cual, la motivación de estas decisiones contractuales y presupuestales reposa en esos tres documentos.

Ahora bien, dado que esta problemática es común en las observaciones 4, 5, 10, 11,13, 14, 15, 16 y 17, se procede, en este aparte de la respuesta al requerimiento, exponer unas precisiones aplicables tanto a la observación 4 como a las anteriores reseñadas; las cuales deben analizarse en concordancia con las consideraciones particulares que se expongan para cada observación así:

i) Consideraciones generales y aplicables a las observaciones 4, 5, 10, 11,13, 14, 15, 16 y 17. De manera preliminar, es pertinente definir el concepto de contrato de prestación de servicios en entidades estatales a partir de lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997:

“El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Tal y como lo establece el Alto Tribunal, el contrato de prestación de servicios debe tener un plazo limitado indispensable para ejecutar el objeto contractual. En ese sentido, todos los contratos celebrados por el Instituto tienen como objetivo satisfacer una necesidad y el plazo definido es el requerido para dar cumplimiento al objeto contractual.

Ahora bien, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, es responsable del desarrollo de la gestión catastral definida por documentos de política pública, CONPES, planes estratégicos y demás instrumentos de planeación; de conformidad con lo anterior, se viene llevando a cabo la actualización gradual y progresiva de la información catastral del territorio nacional y la formación de los predios.

En cumplimiento de la política pública y de la prestación del servicio público de actualización catastral, el IGAC suscribió tres (3) contratos de actualización catastral para ser adelantados en el año 2020. Estos procesos de actualización comprenden varias etapas, entre ellas, la preoperativa y de alistamiento de la información, la operativa que incluye todo lo relacionada con el levantamiento de información en campo y finalmente la posoperativa que incluye la validación de la información obtenida y la puesta en vigencia de la información catastral. Los contratos celebrados fueron los siguientes (...) De acuerdo con lo referenciado, las obligaciones adquiridas con los diferentes

municipios no se encontraban limitadas para el año 2020 puesto que algunas continuaron para la vigencia 2021.

Igualmente, la ejecución contractual y en si el cumplimiento de las funciones, actividades y roles de las Entidades tanto del sector público como del privado, así como de las obligaciones de los contratos de prestación del servicio, se vieron impactadas en gran medida con la problemática mundial de carácter excepcional, como lo fue la pandemia derivada por el COVID 19.

Ante esta situación y a lo largo de ella, a partir de marzo de 2020, se decretó la emergencia sanitaria a raíz de la propagación del COVID 19, adoptándose por parte del Gobierno Nacional, una serie de medidas encaminadas a controlar el avance de la pandemia, entre las cuales se encuentra el confinamiento obligatorio. Ante estas restricciones, la Entidad durante el año 2020 generó varias circulares con los lineamientos para la prestación de los servicios de la entidad acogiendo lo ordenado por el Gobierno Nacional.

De esta normatividad interna del IGAC se resalta lo siguiente: RESOLUCION 320 DE 18 DE MARZO DE 2020 "(...) 3. Autorizar al trabajo en casa para todo el personal en virtud de la Emergencia decretada, haciendo uso de las herramientas digitales disponibles para realizar las actividades necesarias para garantizar la adecuada e ininterrumpida prestación del servicio, para lo cual se estableció que cada servidor deberá coordinar las actividades a desarrollar en el trabajo en casa.

Se dispuso además, que las Direcciones Territoriales, Subdirecciones y Jefes de Oficina revisaran los procesos prioritarios y que requieran atención presencial en las instalaciones de la Entidad por parte de los funcionarios garantizando que el desarrollo de las actividades se realice bajo las garantías de higiene y sanidad que prevengan el contagio de enfermedades respiratorias, en atenciones las disposiciones de carácter nacional, distrital y territorial que dispongan las distintas autoridades para la atención de la Emergencia. (...)"

Asimismo, teniendo en cuenta la flexibilización de la prestación de los servicios en forma presencial, a través del uso y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y con la finalidad de evitar el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, por medio de circular interna CI 040 de 4 de mayo de 2020 **3** se estableció que se debía respetar y acatar la normatividad vigente decretada por el Gobierno Nacional en materia de la Emergencia Sanitaria y aislamiento preventivo.

En concordancia con estas determinaciones, se adoptó y comunicó el Protocolo de Bioseguridad del Instituto anexo a la Circular 040 precitada, con el fin de proporcionar y mantener un ambiente de trabajo adecuado con condiciones de higiene y seguridad que permitan la prestación del servicio presencial o de trabajo de campo, minimizando los riesgos para la salud de los servidores públicos, contratistas, colaboradores y usuarios visitantes de todas las sedes del Instituto. Adicional se previó que los directores territoriales, subdirectores, jefes de Oficina, Coordinadores tenían como responsabilidad determinar la modalidad de trabajo del personal a cargo que mejor se adecue (presencial, remoto o en campo) teniendo en cuenta condiciones de riesgo lo cual fue comunicado por medio de Circular 04 de 11 de mayo de 2020.

4. Las disposiciones adoptadas por el IGAC, se encontraban acorde con lo señalado por el Gobierno Nacional, en especial el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en el cual se dispuso en el artículo 3 que "para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades (...) "velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones."

Igualmente, el artículo 4 del Decreto 593 de 2020 estableció que: “Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria (extendida hasta el 31 de agosto de 2020) por causa de la pandemia del Coronavirus COVID 19, las entidades del sector público y probado procuraran que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de Trabajo en Casa.”

*Posteriormente y dadas las disposiciones en la Circular Externa 100-009 de 7 de mayo de 2020 **5**, Directiva Presidencial No. 03 de 22 de mayo 2020 **6**, y a la imperiosa necesidad con la que cuenta la Entidad de continuar el cumplimiento de los objetivos misionales, los jefes de las dependencias y supervisores, según corresponda establecerían las funciones, obligaciones y/o actividades contractuales de sus grupos de trabajo, definiendo de acuerdo con la naturaleza de las actividades y en función de las necesidades de servicio, cuales se pueden realizar en casa y cuales exigen la presencia física del servidor público y contratista en las sedes del Instituto de forma tal que se sobrepase el 20% del total de los funcionarios y contratistas asignados a la sede y verificar la existencia y porte de elementos de protección personal, como fue comunicado por medio de circular interna 052 de 2020.*

7. En consecuencia, actividades como las que desarrolla el IGAC, se vieron seriamente afectadas, toda vez, que las actividades en campo quedaron suspendidas retrasando los procesos de actualización que se habían iniciado en los primeros meses de 2020.

No obstante, una vez se inició el levantamiento paulatino de las medidas restrictivas de la movilidad, se dio inicio al proceso de levantamiento de información en campo. Lo anterior con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Instituto en el marco de los diferentes contratos suscritos con entidades territoriales.

El atraso originado en la suspensión prolongada de actividades en campo impactó en los cronogramas de actividades de actualización catastral, situación que originó que, a 31 de diciembre, aún estuvieran pendientes labores de verificación de información, de cierre de proyectos, consolidación de información, cierre de los aspectos financieros de cada uno de los proyectos, diagnósticos para la determinación de cumplimiento de metas, entre otras.

Aunado a lo anterior, era necesario contar con un grupo de profesionales que apoyara al instituto en el alistamiento y levantamiento de la información necesaria para iniciar con la actualización catastral de 2021 evitando retrasos. Este inicio en la planeación de los diferentes proyectos de actualización se da, teniendo en cuenta que la actividad catastral tuvo una disminución sensible en el 2020 dadas las condiciones imprevistas originadas en la pandemia. En ese sentido, varios municipios priorizaron la actualización para 2021, lo que le generó al IGAC la gran responsabilidad de empezar con las actividades de alistamiento desde enero de 2021.

Conforme con esta situación y con ocasión de la pandemia, la cual no se encontraba prevista ni en la planeación del Instituto ni en la planeación de los proyectos nacionales, se vio la necesidad de realizar las reservas presupuestales y adicionar los contratos en mención y así dar cumplimiento a los compromisos desde los diferentes aspectos y especialidades de cada profesional contratado. Y con ello satisfacer la necesidad inicial de la entidad.

Como fue expuesto la pandemia del COVID 19 es una situación atípica y ajena a la voluntad de la entidad que imposibilitaron la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en estos eventos se constituyera la respectiva reserva presupuestal, dejando como conclusión que la misma obedeció a la necesidad de cumplir con las obligaciones contractuales a cargo del IGAC y bajo la ejecución de la Subdirección de Catastro hoy Dirección de Gestión

Catastral, cumpliendo con los presupuestos legales establecidos por la Contraloría General de la Republica en su informe.

ii) Consideraciones puntuales

Observación No. 4 Adición del Contrato de Prestación de Servicio 23605 de 2020 Constitución Reservas Presupuestales Contratos IGAC (A.D.)

El perfil de la persona que ejecutó el referido contrato corresponde a un economista con post grados, con más de ciento sesenta (160) meses de experiencia y que, a partir de sus obligaciones y los informes que soportan las acciones ejecutadas, se advierte que su rol consistió en desarrollar e implementa los análisis económicos y financieros para establecer las mejores prácticas y fuente de información en el desarrollo de metodologías masivas de valoración de predios a partir de fuentes secundarias para fortalecer el catastro multipropósito.

Por lo anterior, se le encomendó apoyar las modelaciones económicas de soporte a las actualizaciones catastrales que se están desarrollando en Cinaruco, Arauca.

Así las cosas, tal como se evidenció en el informe de actividades Nro. 5, que correspondió al periodo 1 de enero de 2021 al 30 de enero de 2021, entregado por la contratista en donde relacionó la entrega de resultados para la aplicación masiva del método de la renta en el Distrito Especial de Cinaruco en Arauca, presentó informe del modelamiento de datos para una aplicación masiva del método de la renta, asimismo los resultados por escenarios para los polígonos con potencial de uso en ganado bovino del Distrito Especial de Cinaruco, con ocasión al cierre de actividades y verificaciones realizadas al cumplimiento del objeto contractual de los análisis económicos y financieros para el fortalecimiento del Catastro Multipropósito.

En ese sentido, la prórroga y correspondiente adición que se solicitó se fundamentó en la necesidad de que se realizara el cierre, verificación y recopilación de información que permita hacer el correcto balance de los proyectos en los que la contratista se encontraba apoyando (...)"

Es importante precisar que el principio de la anualidad establece una fecha de corte al 31 de diciembre de cada anualidad, para que las entidades estatales, sujetas al Estatuto Orgánico de Presupuesto, puedan comprometer las apropiaciones que estén autorizadas en la respectiva anualidad. Por tal razón, enfatiza el artículo 2.8.3.4 del Decreto 1068 de 2015 que, con posterioridad al 31 de diciembre, no se pueden comprometer presupuestalmente recursos apropiados de la vigencia.

De esta manera, el citado artículo 89 establece la figura de las reservas presupuestales, la cual es el fundamento para que las entidades estatales, sujetas al Estatuto Orgánico de Presupuesto, puedan cumplir sus compromisos, entre estos, los contractuales, durante la vigencia fiscal siguiente, siempre y cuando, por supuesto, estos compromisos se hayan perfeccionado, máximo a 31 de diciembre de la respectiva anualidad.

Este mecanismo de las reservas presupuestales fue avalado por la Corte Constitucional, en Sentencia C-502 de 1993, al señalar:

"En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos."

Así mismo, la reglamentación de la reserva presupuestal, como mecanismo necesario y pertinente, para cumplir obligaciones contractuales que se ejecutan, con posterioridad al 31 de diciembre de la anualidad, se encuentra contemplada en el artículo 2.8.1.7.3.1 del Decreto 1068 de 2015 que señala:

ARTÍCULO 2.8.1.7.3.1. Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos

De la normativa transcrita se concluye que las reservas presupuestales reguladas en la normatividad transcrita se constituyen en un instrumento presupuestal vigente y son una excepción al principio de anualidad presupuestal, originada fundamentalmente en los contratos que celebren las entidades públicas.

Ahora bien, los contratos estatales pueden ser modificados para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, así lo prevén los artículos 15 y 16 de la Ley 80 los cuales facultan a la entidad contratante a modificar los contratos para evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, incluso en la sentencia C-949 de 2001, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos – como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.

Análisis de la respuesta.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por el IGAC, es preciso señalar lo siguiente:

No hay relación de causalidad entre lo observado cómo situación deficiente y las características señaladas por la entidad con respecto al contrato de prestación de servicios, que refiere en el texto, así: “a. *La prestación de servicio versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. (...)*”, toda vez, que la deficiencia no se refiere o atribuye al tipo de contrato realizado por el Instituto.

La CGR, no desconoce que el Instituto es responsable de la gestión catastral, en cumplimiento de la política pública y que se requiere efectuar procesos contractuales para realizar, entre otros, la actualización catastral en sus diferentes etapas; sin embargo, lo que se cuestiona es el manejo dado a las adiciones de los

contratos afectando el cierre presupuestal al pasar de 2020 a la vigencia 2021, con justificaciones que no corresponden a lo estipulado en la doctrina y normatividad contenida en el Decreto 111 de 1996 artículos 12 y 14, que tratan sobre los principios que rigen el sistema presupuestal, y artículo 89 que prevé las situaciones de excepción a dichos principios, en desarrollo de la ejecución contractual.

La CGR no desconoce que *“las obligaciones adquiridas con los diferentes municipios no se encontraban limitadas para el año 2020 puesto que algunas continuaron para la vigencia 2021”* como lo expresa el IGAC, siempre y cuando los procedimientos aplicados se encuentren inmersos en cumplimiento de los requisitos a que diere lugar, en concordancia con las normas presupuestales; sobre este punto, es pertinente indicar que existe dentro del presupuesto otras figuras presupuestales para la situación de continuidad en el tiempo de los compromisos contraídos en una vigencia determinada.

Otro aspecto de la respuesta, es *“El atraso originado en la suspensión prolongada de actividades en campo impactó en los cronogramas de actividades de actualización catastral, situación que originó que, a 31 de diciembre, aún estuvieran pendientes labores de verificación de información, de cierre de proyectos, consolidación de información, cierre de los aspectos financieros de cada uno de los proyectos, diagnósticos para la determinación de cumplimiento de metas, entre otras. Aunado a lo anterior, era necesario contar con un grupo de profesionales que apoyara al instituto en el alistamiento y levantamiento de la información necesaria para iniciar con la actualización catastral de 2021 evitando retrasos.”*, frente a lo que es menester indicar, que este hecho no se encuentra registrado ni en la solicitud, ni en las autorizaciones que el IGAC emitió dando lugar a las adiciones y prórrogas realizadas, para los contratos Nos. 23605, 23464, 23263, 23320, 23315, 23942, 23317 y 23319 de 2020.

Analizada la respuesta del IGAC, es necesario precisar que, la información sobre la cual se basaron tanto las adiciones como las prórrogas, no evidencian la emergencia sanitaria que diera origen a la suscripción; en las justificaciones allegadas a la CGR, no se informan temas de retrasos en la ejecución contractual, ni incumplimientos por situaciones externas como el caso de la pandemia.

Adicionalmente, con la adición y prórroga del contrato no se definieron nuevas actividades ni se modificaron las iniciales, lo cual evidencia que los estudios previos fueron inadecuados e incoherentes con las necesidades de la entidad, al no tener presente que la adición a los contratos se establece cuando existe necesidad de cumplir y ejecutar actividades que no se habían inicialmente establecido o dar continuidad a las que se venían ejecutando, situaciones que no se presentaron en este caso. También, con respecto a la Reserva Presupuestal, el IGAC, le manifiesta a la CGR, que los modificatorios y adiciones, corresponden a necesidad propia del ejercicio y no son el resultado de este tipo de situaciones.

Así mismo, en los informes de Supervisión presentados a la CGR, se señala el cumplimiento de las actividades realizadas en forma mensual por cada contratista, sin que se contemplaran afectaciones ocasionadas por la Emergencia Sanitaria.

Es así que, como resultado del análisis, el IGAC no da argumentos que permitan desvirtuar lo observado, en el entendido de justificar su constitución en cumplimiento de la normatividad que le es aplicable, por cuanto, los mismos no constituyen hechos imprevistos o excepcionales, para el tratamiento de los recursos bajo la figura reservas presupuestales.

Ahora, sobre lo dicho por la entidad respecto a que utilizó sus facultades excepcionales para modificar los contratos, la CGR, aclara, primero que ese hecho y justificación no se encuentra evidenciada en los soportes de adición y prórroga de los contratos objeto de la observación, y segundo, que el alcance de los observado, no cuestiona o desconoce la necesidad e importancia de los servicios objeto del contrato para la entidad, si no que las adiciones de los contratos, y sobre todo, la constitución de reservas presupuestales, sobre los mismos, no se realicen en el marco de la normatividad y los procedimientos contractuales y presupuestales sobre la materia, como es el caso de los lineamientos y conceptos emitidos por entidades como el MHCP, la CGR y de la PGN. Por tanto, se reitera, que la situación que rodeó la adición contractual y la creación de la reserva no pueden considerarse como excepcionales y ajenos a la voluntad de la entidad contratante (IGAC), y, por ende, justificación de ese procedimiento presupuestal.

En cuanto a las consideraciones puntuales, sobre algunos contratos, expresa el IGAC *“En ese sentido, la prórroga y correspondiente adición que se solicitó se fundamentó en la necesidad de que se realizara el cierre, verificación y recopilación de información que permita hacer el correcto balance de los proyectos en los que la contratista se encontraba apoyando(...),”* puede decirse que las prórrogas y adiciones se sustentan en para la presentación de resultados e informes correspondientes, los cuales ya habían sido establecidos en las actividades a realizarse dentro del contrato con fecha de terminación del 30 de diciembre de 2020, como así se prevé, por ejemplo en el numeral f) del Contrato 23605: *“para dar por culminado el contrato, el contratista deberá documentar e informar al supervisor sobre el almacenamiento de la información y productos finales administrados, generados y/o transformados;* es así, que la respuesta dada por el Instituto respaldando la reserva presupuestal, denota la falta de planificación y seguimiento para su cumplimiento en el plazo establecido para el cierre de las actividades llevadas a cabo.

Por lo expuesto, se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Hallazgo. 7. Adición y prórroga Contrato Prestación de Servicios No. 24020 de 2020 Consistencia información y Constitución Reservas Presupuestales contratos IGAC (A-D).

Constitución Política, Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

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

Artículo 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9º; L. 179/94, art. 5º).

Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º 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 (L. 38/89, art. 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. (...)"*

Doctrina MHCP²¹ (Circular 031 de 2011 PGN) *"...el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como un "instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos de constituya la respectiva reserva presupuestal".*

Ley 819 de 2003, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Artículo 8º. *Reglamentación a la programación presupuestal.* La preparación y

²¹ Oficio 030850 de 22 de septiembre de 2011 Pg. 11 y 12.

elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

Pliego de Condiciones – Proceso de Selección SAMC-008-2020-SC

“5.4 Término y lugar de ejecución: “Previo el perfeccionamiento y cumplidos los requisitos de ejecución del contrato, el término de ejecución será de CUATRO (4) MESES, en el Municipio de Cumaribo Vichada. Se advierte que en el caso que el contratista no cumpla con las especificaciones y plazos estipulados en el pliego de condiciones y en la oferta, se está incumpliendo con el objeto del contrato y por lo tanto se hará efectiva la póliza de cumplimiento. Se advierte que en el caso que el contratista no cumpla con las especificaciones y plazos estipulados en el pliego de condiciones y en la oferta, se está incumpliendo con el objeto del contrato y por lo tanto se hará efectiva la póliza de cumplimiento”.

16. Informar de forma inmediata al supervisor del contrato de cualquier anomalía que se presente durante la ejecución del mismo.

Contrato No. 24020 de 2020. Cláusula 6 LUGAR DE EJECUCIÓN: La ejecución será en el municipio de Cumaribo Vichada. **Clausula 7 “vigencia y tiempo de ejecución:** la vigencia y el término de ejecución será de cuatro (4) meses a partir de la orden de iniciación dada por la ordenadora del gasto”.

Modificación 1 Adición y Prórroga: PRIMERA. - Adicionar la suma de CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES VEINTE MIL PESOS M/CTE (\$168.020.000.) incluido IVA, con lo cual el valor total del contrato 24020 de 2020, asciende a la suma de QUINIENTOS CUATRO MILLONES SESENTA MIL PESOS M/CTE. (\$504.060.000). SEGUNDA. - Prorrogar la vigencia y termino de ejecución del contrato previstos en la cláusula SÉPTIMA, en treinta (30) días, es decir, hasta el de 30 de enero de 2021

Modificación 2 Prórroga: PRIMERA. - Prorrogar la vigencia y termino de ejecución del contrato previstos en la cláusula SÉPTIMA, en dos (2) meses, es decir, hasta el 30 de marzo de 2021

FECHA ACTA DE INICIO	09 de noviembre de 2020. (SECOP II)	
VIGENCIA Y TIEMPO DE EJECUCIÓN INICIAL	cuatro (4) meses	
VIGENCIA Y TIEMPO DE EJECUCIÓN	Siete (7) meses	
FECHA DE TERMINACIÓN INICIAL	8 de marzo de 2021 (fecha establecida dentro de cronograma de Secop II)	9 de marzo de 2021 correspondiente a los cuatro meses pactados en pliego de condiciones y contrato.
MODIFICACIÓN 1	23 de diciembre de 2020	
VALOR DE ADICIÓN	\$168.020.000,00	
TIEMPO DE PRORROGA	Treinta (30) días – 30 de Enero de 2021	7 de abril de 2021 (fecha de real de conformidad con lo establecido dentro del pliego de condiciones, contrato y fecha inicial del cronograma de Secop II)
MODIFICACIÓN 2	27 de enero de 2021	
VALOR DE ADICIÓN	N/A	
TIEMPO DE PRORROGA	Dos (2) meses, es decir, hasta el 30 de marzo de 2021.	
NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN	30 de marzo de 2021.	7 de junio 2021 (fecha real de conformidad con lo establecido en pliego de condiciones, contrato y atendiendo a las modificaciones realizadas)

El 22 de septiembre de 2020 se creó, en la plataforma SECOP II, el proceso de selección No. SAMC-008-2020-SC con la etapa de “Publicidad del aviso de convocatoria pública” y se dio la terminación de la etapa precontractual a finales del mes de octubre del mismo año, suscribiéndose contrato el 3 de noviembre de 2020. De acuerdo a lo establecido dentro del pliego de condiciones y contrato, la cual indicaba la vigencia y plazo de ejecución sería de cuatro (4) meses contados a partir del acta de inicio, la cual tuvo fecha del 9 de noviembre de 2020.

Figura No. 1 Cronograma de proceso de selección

Plazo para manifestación de interés	7/10/2020 5:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Realización del sorteo	8/10/2020 9:00:00 AM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Publicación de la lista de precalificados	8/10/2020 5:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Presentación de Observaciones a los Pliegos de Condiciones definitivos	8/10/2020 12:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Respuesta a las observaciones al Pliego de Condiciones	9/10/2020 5:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Plazo máximo para expedir adendas	13/10/2020 7:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Presentación de Ofertas	15/10/2020 10:00:00 AM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Apertura de Ofertas	15/10/2020 10:01:00 AM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Informe de presentación de Ofertas	15/10/2020 10:30:00 AM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Publicación del informe de evaluación de las Ofertas	20/10/2020 6:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Presentación de observaciones al informe de verificación o evaluación	23/10/2020 7:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Publicación Acto Administrativo de adjudicación o de Declaratoria de Desierto	27/10/2020 6:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Firma del Contrato	29/10/2020 7:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Entrega de las garantías de ejecución del contrato	30/10/2020 4:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito
Aprobación de las garantías o pólizas e inicio de ejecución del contrato	30/10/2020 7:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública –**SECOP**
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1473466&isFromPublicArea=True&isModal=False> SECOP II recuperado el 13-10-21.

Figura 2 información presentada en Secop II, contrato 24020 de 2020



Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública –**SECOP**,
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1473466&isFromPublicArea=True&isModal=False> SECOP II, recuperado el 13-10-21.

Atendiendo a lo anterior, en la etapa contractual, de acuerdo con la fecha de inicio de la ejecución, quedó establecida como fecha de terminación el 8 de marzo de 2021, sin embargo, dentro del plazo de ejecución se suscribió modificación 1 del 23 de diciembre de 2020 en la que se adicionó un valor de \$168.020.000 y prorrogando el plazo de ejecución por 30 días, es decir, hasta el 30 de enero de 2021.

Figura 3 Modificación contractual registrada en Secop II, contrato 24020 de 2020.



Imagen 3: Corresponde a una modificación 1 del Contrato – Secop II en plazo de ejecución. <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1491727&isFromPublicArea=True&isModal=False>, recuperado el 24-10-21.

Modificación 1 que fue justificado así:

“(…) Debido a que es necesario ampliar el tiempo estimado para el desarrollo de las consultas previas para que el cabildo gobernador de la comunidades y los pueblos ancestrales puedan convocar a las autoridades y a todas las personas que representan los intereses y pensamientos de la colectividad territorial, por lo que es necesario explicar de manera amplia, clara y profunda la información sobre el objetivo del catastro y su alcance para evitar conflictividades que se presentan en el territorio por pretensiones, traslapes, sitios ancestrales, presencia de colonos y demás dinámicas del territorio que pueden verse afectadas o profundizadas por la intervención catastral. La protocolización de los acuerdos que están en el momento son las actividades previas para llegar al protocolo final, porque aún no se ha finalizado la intervención, se está avanzando en este momento, razón por la cual son de gran utilidad para mejorar el proceso, perfeccionar los procesos de socialización, fortalecer las convocatorias y el modo de hacer los acuerdos. De acuerdo al expuesto anteriormente resulta necesario el apoyo logístico para las actividades de exposición final de resultados de los compromisos pactados en las consultas previas y reunión de seguimiento de acuerdos de la formación catastral en el municipio de Cumaribo, Vichada, para ello es necesario realizar una adición presupuestal por valor de CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES VEINTE MIL PESOS (\$168.020.000) moneda corriente incluidos todos los impuestos a que haya lugar, correspondiente al cincuenta por ciento (50%) del valor total del contrato y teniendo como prevista su ejecución durante el mes de enero de 2021.

Adjunto la propuesta para la adición realizada por el contratista sobre la cual doy concepto positivo en calidad de supervisor”.

Posterior a la suscripción de la modificación 1 del contrato No. 24020 de 2020, el IGAC constituyó una Reserva presupuestal, la cual aparece soportada en el memorando No. 5000-2020-024421-IE-001 del 30 de diciembre de 2020, caso No. 7500, sustentado en los siguientes terminos:

De acuerdo con la utilización excepcional de las reservas presupuestales y considerando que en el cierre de la vigencia fiscal cada órgano debe constituir 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 donde las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen, me permito informar los procesos de contratación de adquisición de bienes, insumos y servicios, contratación de prestación de servicios de las contratistas que por su condición de maternidad y por necesidad del servicio en cumplimiento a los objetivos misionales de la entidad, deben constituirse como reserva presupuestal en la Subdirección de Catastro.

Para el efecto se anexa como parte integral de este memorando, la relación de los procesos, indicando la justificación del valor de la reserva a ejecutarse en la vigencia 2021”.

(...)

Asimismo, en el cuadro Excel de Reservas se indica como justificación lo siguiente:

“Se realiza teniendo en cuenta que resulta necesario el apoyo logístico para las actividades de exposición final de resultados de los compromisos pactados en las consultas previas y reunión de seguimiento de acuerdos de la formación catastral en el municipio de Cumaribo, Vichada”.

Finalmente, se suscribe modificación 2 de prórroga al contrato No. 24020 de 2020, en el cual se acuerda ampliar el plazo de ejecución por 2 meses, es decir, hasta el 30 de marzo de 2021, fecha que se encuentra desfasada con el plazo inicialmente establecido y, que debía ser 7 de junio de 2021 de acuerdo con lo definido en la modificación No. 2 del Contrato.

Lo anterior se origina por debilidades de gestión y seguimiento, referentes a las actividades precontractuales, contractuales y operaciones presupuestales, lo que trae como consecuencia la asunción de compromisos que superan vigencia fiscal sin la justificación exigida en la normativa aplicable, por no preverse el trámite de vigencia futura antes de dar inicio al proceso de selección y, por no tenerse claro la

fecha de terminación del contrato, generando inconsistencia en lo establecido por la misma entidad para la entrega del bien y/o servicio en virtud de su objeto.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Respuesta de la entidad.

De la respuesta de la entidad, se resalta lo siguiente:

“Sea lo primero mencionar que el contrato No. 24020 de 2020 inició el 09 de noviembre de 2020 y contaba con una vigencia de ejecución de cuatro (4) meses, no obstante, surgió la necesidad de adicionar el contrato en cuantía y en tiempo, por lo que se suscribió la primera modificación, que con fundamento en el tiempo de ejecución inicial se extendería hasta el 08 de abril de 2021, pese a lo anterior, en la trazabilidad que se realizó en la plataforma de contratación SECOP II; quedó plasmada que la prórroga se hacía efectiva hasta el 30 de enero de 2021, pues la terminación inicial se registró en el sistema con fecha del 30 de diciembre de 2020.

En el mismo sentido, la modificación numero 2 tuvo como objeto prorrogar la vigencia del término de ejecución por dos (2) meses más; sin embargo, por ser el sistema de contratación SECOP II la plataforma transicional a nivel nacional aplicada a las entidades públicas de manera, y al estar dicha fecha determinada, fue que el término se computó hasta el 30 de marzo de 2021.

*Hasta este punto **si bien se evidencia en la trazabilidad de los documentos un error en el tiempo de ejecución**; pues si se computa el contrato primigenio y sus dos modificaciones estas tenían como fecha de finalización el 07 de junio de 2021 tal cual lo establece el ente de control; empero, también en el sistema de contratación SECOP II se determina con las modificaciones una fecha de terminación del 30 de marzo de 2021, en razón a que en los pliegos de condiciones quedó establecido que el contrato tenía fecha de terminación del 30 de diciembre de 2020, pues desde el momento de efectuarse el proceso contractual, por haberse encontrado próximo a terminar el año 2020, se estimó que el mismo terminaba en la vigencia del año 2020, motivo por el cual en los documentos quedaron plasmadas dichas fechas.*

*Con lo anterior no se desconoce la inconsistencia en las fechas que son visibles en los documentos, lo que se quiere exteriorizar es que ello **obedeció a un error humano de digitación, y que las fechas objeto de reproche se llevaron a cabo** y por esos tiempos conforme la información que se evidenció en la plataforma de contratación y más exactamente en los pliegos de condiciones.*

Aunado a lo expuesto se debe mencionar que era necesario efectuar la adición y prórroga, teniendo en cuenta el objeto del contrato a desarrollar y precisamente con el fin de gestionar una proyección en el desarrollo de las actividades contratadas y del

presupuesto necesario para el cumplimiento del mismo, fue que se estableció la procedencia y pertenencia de las modificaciones; pues si bien, el objeto contractual era el apoyo logístico para adelantar proceso de formación y actualización catastral del Municipio de Cumaribo Vichada; también lo es, que dentro del proyecto se debían intervenir comunidades y pueblos indígenas, situación que generaba realizar el desarrollo de un proceso de consulta previa, y convocar a todas las autoridades y personas que representan los intereses y pensamientos de la colectividad territorial indígena.

Lo anterior es punto crucial pues en dicho municipio las comunidades indígenas abarcan el porcentaje más amplio de población y se debían intervenir cada una de ellas explicándoles de manera amplia, clara y profunda la información sobre el objetivo del catastro y su alcance ~~pa~~ evitar conflictividades que se presentan en el territorio por pretensiones, traslapes, sitios ancestrales, presencia de colonos. Estas dinámicas fueron un obstáculo para poder dar cumplimiento a las actividades catastrales y de logística que se estaban ejecutando; pues se debía estipular un tiempo de ejecución que permitiera abarcar el cumplimiento del objeto del contrato y a su vez poder a satisfacer los ítems requeridos para el proceso de consulta previa que era concordante con el éxito para el desarrollo del proceso de formación catastral del Municipio de Cumaribo Vichada. Ahora bien, no se genera oposición respecto de la falencia en las fechas plasmadas en los documentos en atención a las prórrogas en tiempo que se efectuaron al contrato No. 24020 de 2020; pero, no se puede desconocer que en adición del presupuesto, solo se constituyó en la primera modificación, esto fue dentro de la vigencia del año 2020; luego entonces, posterior a dicha suscripción, es decir, de la modificación 1 del contrato No. 24020 de 2020, el IGAC constituyó una Reserva presupuestal, la cual aparece soportada en el memorando No. 5000-2020-024421-IE-001, caso No. 7500, sustentado en los términos que a continuación se exponen y que igualmente son de conocimiento del Ente de control:

De acuerdo con la utilización excepcional de las reservas presupuestales y considerando que en el cierre de la vigencia fiscal cada órgano debe constituir 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 donde las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen, me permito informar los procesos de contratación de adquisición de bienes, insumos y servicios, contratación de prestación de servicios de las contratistas que por su condición de maternidad y por necesidad del servicio en cumplimiento a los objetivos misionales de la entidad, deben constituirse como reserva presupuestal en la Subdirección de Catastro.

Para el efecto se anexa como parte integral de este memorando, la relación de los procesos, indicando la justificación del valor de la reserva a ejecutarse en la vigencia 2021(...)"

Lo anterior significa, que la reserva presupuestal se contempló, planificó y se llevó a cabo dentro de los tiempos de la vigencia del año 2020, lo que desnaturaliza la apreciación del Ente de control: “compromisos que superan vigencia fiscal sin la justificación exigida en la normativa aplicable”. Pues contrario a lo dicho, la reserva presupuesta(sic) conforme lo antes transcrito, evidencia que se justificó la necesidad dentro del marco legal que hay establecido para ello, pues al emitirse el memorando 5000-2020-024421-IE-001, caso No. 7500, se expone que la constitución de esta reserva presupuestal obedecía al cumplimiento de un objeto contractual en ejecución y donde dicho recurso fue aprobado antes de terminarse el año 2020 y fue utilizado solo para la prestación del servicio de apoyo logístico para adelantar el proceso de formación y actualización de la Información catastral del Municipio de Cumaribo Vichada, objeto contractual determinado para el contrato No. 24020 de 2020.

Al momento de aprobarse la primera modificación, la misma tuvo como soporte justificativo para constituir adición del recurso del 50 % del valor inicialmente contratado, oficio firmado por la Unión Temporal Corcologística 2020, en el cual se discriminan las especificaciones técnicas de la adición, los costos de la logística, los aspectos en que fundamenta el contratista los costos; y fue plenamente aceptada la propuesta presentada no solo por el suscrito supervisor del contrato, sino también por quien fungía como ordenador del gasto en ese momento, persona que procedía con el estudio de aceptación o rechazo del recurso petitionado; situación que derivó en una aceptación y posterior materialización en la primera modificación. Todo en razón al desarrollo del proyecto de formación catastral y las necesidades del servicio.

Asociado a lo expuesto, la ley 80 de 1993 modificada por el Decreto 019 de 2012 ~~determina~~ que el contrato puede ser adicionado hasta en el 50% de su valor inicial, **mas no se determina que no se puedan efectuar prórrogas en tiempo para el cumplimiento del objeto contractual**. Lo que aún mas da ver que el procedimiento llevado a cabo por la entidad no afectó ni impidió la entrega efectiva del bien y/o servicio en virtud de su objeto conforme las obligaciones contractuales establecidas en el contrato. Luego entonces, no hay mérito a apertura(sic) procesos disciplinarios.

Análisis de la respuesta.

El IGAC en su respuesta refiere “...por lo que se suscribió la primera modificación, que con fundamento en el tiempo de ejecución inicial se extendería hasta el 08 de abril de 2021, pese a lo anterior, en la trazabilidad que se realizó en la plataforma de contratación SECOP II; **quedó plasmada que la prórroga se hacía efectiva hasta el 30 de enero de 2021, pues la terminación inicial se registró en el sistema con fecha del 30 de diciembre de 2020**”. A pesar de lo mencionado, este órgano de control no considera procedente lo manifestado por la Entidad, pues, si bien es cierto dentro de los documentos legales, justificación de plataforma Secop II y cronograma que hacen parte del Contrato No. 24020 de 2020 no indican lo aquí aludido qué, desde el principio había quedado establecido como fecha final del 30 de diciembre de 2020 en Secop II,

dado que, se registró cambios de acuerdo a modificación 1 que ajustaron el plazo de 8 de marzo de 2021 al 30 de enero de 2021.

Así mismo, manifiesta el IGAC información confusa en lo referente a que “... el sistema de contratación SECOP II la plataforma transicional a nivel nacional aplicada a las entidades públicas de manera, y al estar dicha fecha determinada, fue que el término se computó hasta el 30 de marzo de 2021”, por lo anterior, la CGR no acepta lo mencionado, teniendo en cuenta que los cambios realizados son conformes a lo establecido dentro de las modificaciones contractuales y, los cambios en la plataforma son manuales, toda vez que es transaccional SECOP II.

Por otro lado, de la respuesta remitida por el IGAC, se resalta lo siguiente:

“Hasta este punto si bien se evidencia en la trazabilidad de los documentos un error en el tiempo de ejecución; pues si se computa el contrato primigenio y sus dos modificaciones estas tenían como fecha de finalización el 07 de junio de 2021 tal cual lo establece el ente de control; empero, también en el sistema de contratación SECOP II se determina con las modificaciones una fecha de terminación del 30 de marzo de 2021, en razón a que en los pliegos de condiciones quedó establecido que el contrato tenía fecha de terminación del 30 de diciembre de 2020, pues desde el momento de efectuarse el proceso contractual, por haberse encontrado próximo a terminar el año 2020, se estimó que el mismo terminaba en la vigencia del año 2020, motivo por el cual en los documentos quedaron plasmada dichas fechas”.

Así las cosas, es claro que la entidad acepte la inconsistencia y falencia en la planeación correspondiente al plazo de ejecución establecido por la misma administración en el contrato acarreado trámites contractuales con estimaciones poco fiables. Se niega lo indicado por la entidad, porque se había establecido dentro del pliego de condiciones como plazo inicial de terminación el 30 de diciembre de 2020, toda vez que no corresponde a lo que se encuentra en documentos de soporte del contrato y lo publicado en el Secop II por parte del IGAC y, en virtud de ello, las modificaciones y constitución de reserva presupuestal, no daban lugar ya que no existía justificación de fuerza mayor o caso fortuito contando con tiempo suficiente previsto.

Al respecto la CGR, aclara que el alcance de la observación no cuestiona la necesidad e importancia de los servicios objeto del contrato para la institución, si no que las adiciones de los contratos, y, sobre todo, la constitución de reservas presupuestales sobre los mismos, deben realizarse en el marco de la normatividad y los procedimientos contractuales y presupuestales sobre la materia, como es el caso de los lineamientos y conceptos emitidos por entidades como el MHCP, la CGR y de la PGN. Por tanto, se reitera, que la situación que rodeó la adición contractual y la creación de la reserva no pueden considerarse como excepcionales

y ajenos a la voluntad de la entidad contratante (IGAC), y, por ende, justificatorios de ese procedimiento presupuestal.

Lo expuesto anteriormente, permite concluir que los presupuestos no se encuentran acreditados, de conformidad con la normativa aplicable, para la constitución de reserva presupuestal, pues los argumentos de que fue tramitada en la vigencia 2020 y con base en una adición no mayor al 50% del valor inicial del contrato, no configuran motivo suficiente para justificarla, dada la excepcionalidad.

De acuerdo a lo expuesto, se ratifica lo observado y se válida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Objetivo específico No. 4: Evaluar la gestión fiscal en la contratación ejecutada en las vigencias 2019 y 2020 y determinar el cumplimiento de las normas y criterios aplicables.

En desarrollo del objetivo se detectaron situaciones relacionadas con deficiencias en los informes periódicos y finales de la supervisión sobre las obligaciones de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y debilidades en la gestión y seguimiento de las actividades y procedimientos contractuales y presupuestales, concretamente en la justificación de las adiciones y prórrogas de los contratos de prestación de servicios y la constitución de reservas presupuestales sobre los mismos, teniendo en cuenta que sus plazos superaron la vigencia de la celebración del compromiso.

Del análisis de la Información, se derivaron cuatro (4) hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria y dos (2) inicio de indagación preliminar, correspondientes a los contratos de prestación de servicios IGAC 23320 de 2020 y 23329 de 2020, hallazgos que se relacionan a continuación:

Hallazgo. 8. Informes de cumplimiento de actividades, justificación adición y constitución de reservas Contratos Prestación de Servicios IGAC No. 23464, 23363, 23452, 23384 y 23937 de 2020 (A. D.).

Constitución Política: Artículo 209 *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

En la **Ley 1474 de 2011** que *“dicta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del*

*control de la gestión pública”, se establece en el **Artículo 83** que, para la Supervisión e interventoría contractual, “... las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado”. **Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

En el Documento de **Procedimiento de contratación** del IGAC²², se presentan los **numerales 5.3 y 5.4** que reglamentan la supervisión e interventoría de los contratos: **Numeral 5.3** Etapa contractual, *“En esta etapa resulta de trascendental importancia la actividad del supervisor o interventor quien da fe del cumplimiento de las obligaciones contractuales y tiene la potestad de requerir al contratista cuando advierta un riesgo en la ejecución contractual. En este sentido debe atender los lineamientos establecidos en el procedimiento de supervisión e interventoría previsto en el Instituto”.*

Numeral 5.4 Supervisión e interventoría, De acuerdo con el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión e interventoría contractual envuelve el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero.

El **Contrato de Prestación de Servicios IGAC No. 23464 de 2020**, cláusula 2 - *Obligaciones del contratista*, incluye los numerales 2.1 al 2.13, en los cuales se detallan labores como:

“2.1. Acompañar a la subdirección en los procesos de planeación de las actividades requeridas para el desarrollo de los proyectos a cargo de la subdirección.

2.2 Apoyar desde el punto de vista técnico y operativo en todas las actividades necesarias para el adecuado seguimiento de los proyectos a cargo de la subdirección.

2.3 Programar y realizar el seguimiento y control a las actividades requeridas para el cumplimiento de las metas tanto de la subdirección de catastro como de las direcciones territoriales...”

Las obligaciones se encuentran encaminadas a actividades de control, planeación, realización de informes, desplazamientos a nivel nacional, revisiones, recibo y entrega de elementos, entre otros, que debe adelantar el contratista en la ejecución del objeto contractual.

²² Suministrado por IGAC (27/09/2021 1000DG-2021-0000199-EE-001), vigente desde 30/09/2020.

Cláusula 3 – *Reportes mensuales a entregar*, en donde se establece: “*entrega(sic) informes mensuales de las obligaciones realizadas en desarrollo con el objeto del contrato*”

En el mismo CPS, cláusula 7 – *Vigencia y tiempo de ejecución*, se establece que “*la vigencia y el término de ejecución será de 9 meses, a partir de la orden de iniciación dada por el ordenador del gasto, sin exceder del 30 de diciembre de 2020*”.

De conformidad con el principio de economía previsto en el artículo 25, numerales 7 y 12 de **la Ley 80 de 1993**, se debe determinar, entre otros aspectos, la necesidad y conveniencia, de los bienes y servicios a adquirir a través de los estudios previos, lo que envuelve el principio de planeación en la actividad contractual de carácter administrativo.

Decreto 111 de 1996 por el cual “*se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*” en el numeral II. “*De los principios del sistema presupuestal*”, en sus **artículos 12 y 14**, establecen y definen, entre los principios del sistema presupuestal el de “**Anualidad**” en los siguientes términos: “*El año fiscal comienza el 1º 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*” (L. 38/89, art. 10).

Por su parte el artículo 8 de la **Ley 819 de 2003** estableció “*Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.*”

El mismo Decreto 111, en su **artículo 89** dispone que “*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*”.

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 solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

Doctrina MHCP²³ (Circular 031 de 2011 PGN) “...el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como un “instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos de constituya la respectiva reserva presupuestal”.

La lectura armónica de las normas citadas anteriormente indica que el presupuesto aprobado y disponible debe ejecutarse dentro de la respectiva vigencia fiscal, conforme al principio de anualidad y aquellas ejecuciones que requieran un lapso superior deben acudir a las vigencias futuras para cuyo trámite se establecen unos requisitos que evidencien tal necesidad; así, los recursos deben ejecutarse, en su totalidad, como se prevé legalmente. En consecuencia, la constitución de reservas, prevista normativamente, resultaría de situaciones imprevisibles en un proceso de planeación presupuestal y contractual.

La **Ley 734 de 2002** por el cual se “*expide el Código Disciplinario Único*”, **artículo 34, numerales 1 y 2** establecen que son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente y 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

En el Contrato de prestación de servicios No.23464 de apoyo a la gestión, celebrado el 24 de marzo de 2020, entre el IGAC y persona natural por **\$116.538.714**, con plazo de ejecución de 9 meses, iniciado el 25/03/2020, cuyo objeto es el de *apoyar en las evaluaciones, seguimiento, control, planeación y ejecución de las metas y*

²³ Oficio 030850 de 22 de septiembre de 2011 Pg. 11 y 12.

proyectos a cargo de la Subdirección de Catastro, se realizó la modificación contractual No.1 del 18/12/2020 adicionando el valor por \$15.538.495 y prórroga de 1 mes y 6 días para un valor total de \$132.077.209 y una ejecución total de 10 meses y 6 días que se cumplió el 30/01/2021. Su estado actual es terminado.

En los soportes de ejecución del contrato se evidenció que, en ninguno de los 11 informes del contratista y de la supervisión, tramitados al final de cada mensualidad, en cumplimiento de la cláusula 3 del contrato “*Reportes mensuales a entregar*”, se deja constancia de la no ejecución de todas las obligaciones estructuradas en el contrato por no requerirlas el supervisor del contrato o por no ejecutarse debido a las condiciones de la pandemia que implicó el trabajo remoto, como sucede con las siguientes:

“2.8 Hacer recomendaciones para una adecuada articulación de los grupos a cargo de la subdirección de catastro con el fin de optimizar el desarrollo de los proyectos y el cumplimiento de las metas a cargo de la subdirección de catastro.

2.9: Realizar desplazamientos a nivel nacional para llevar a cabo el seguimiento y consolidación de información en el marco de los proyectos de procesos catastrales”,

2.13: Recibir al inicio del contrato y entregarlo al finalizar el mismo al supervisor los elementos devolutivos asignados para el cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato”,

Tampoco hay evidencia de que se haya realizado algún requerimiento sobre este reporte al contratista.

Adicionalmente, con sustento en el Modificadorio del contrato No.1, el IGAC constituyó una reserva presupuestal, justificada en el memorando 500-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020, suscrito por el Subdirector General de Entidad, Subdirección de Catastro de la siguiente manera:

“De acuerdo con la utilización excepcional de las reservas presupuestales y considerando que en el cierre de la vigencia fiscal cada órgano debe constituir 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 donde las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen, me permito informar los procesos de contratación de adquisición de bienes, insumos y servicios, contratación de prestación de servicios de las contratistas que por su condición de maternidad y por necesidad del servicio en cumplimiento a los objetivos misionales de la entidad, deben constituirse como reserva presupuestal en la Subdirección de Catastro. Para el efecto se anexa como parte integral de este memorando, la relación de los procesos, indicando la justificación del valor de la reserva a ejecutarse en la vigencia 2021”.

En documento ANEXO EXCEL aportado por el IGAC junto con el memorando identificado anteriormente se registra la “Justificación de la reserva” para este contrato, así:

“Se realiza teniendo en cuenta que cada proceso catastral requiere un control financiero, así como analizar verificar el cumplimiento de la programación definida para el 2020; aunado a lo anterior, se requiere llevar a cabo la programación, y organización a los procesos del 2021”.

Sin embargo, analizada la constitución de dicha reserva, no se considera pertinente, porque la justificación expuesta por el IGAC para constituirla no se basa en hechos o situaciones excepcionales, es decir, que no tienen las características previstas en las normas presupuestales y la doctrina del MHCP, sino que son hechos constantes y previsibles conforme a los términos y el plazo establecidos en el contrato inicial, en consecuencia, la situación descrita es contraria los principios orientadores de la actividad contractual y presupuestal, como son: la planeación y anualidad.

Las mismas situaciones observadas anteriormente, se presentan en los contratos relacionados en la siguiente tabla:

Tabla 20 Contratos Prestación de Servicios IGAC 23363, 23452, 23384 y 23937 de 2020

No. Contrato y año	Obligaciones no reportadas en los informes del Supervisor	Detalle de los modificatorios de adición y prórroga	Memorandos de justificación adición del contrato y constitución de la reserva presupuestal
23363-2020	<p>2.4 Orientar las actividades y brindar lineamientos al equipo de pruebas y desarrollo del sistema nacional de catastro.</p> <p>2.9 Conocer y aplicar lo establecido en los procedimientos documentados (manuales metodologías, instructivos, guías) al igual que conocer y diligenciar los formatos oficializados por la entidad para el cumplimiento del objeto contractual y como garantía para el IGAC, de la eficaz planificación, operación y control de los procesos del sistema de gestión integrado.</p> <p>2.13 Dar cumplimiento a las disposiciones del sistema de gestión de seguridad, salud y ambiente de la entidad e informar oportunamente al área responsable, sobre las condiciones, actos inseguros, incidentes y accidentes ambientales y trabajo del que tenga conocimiento.</p> <p>2.15 Conocer y aplicar lo establecido en los procedimientos documentados (Manuales, Instructivos, Metodologías, Guías), al igual que conocer y diligenciar los formatos oficializados por la entidad para el cumplimiento del objeto contractual y como garantía para el IGAC de la eficaz planificación, operación y control de los procesos del sistema de gestión integrado.</p>	<p>Modificadorio # 1 del 03/09/2020 Adición: \$ 12.681.519 Prórroga: 1 mes 15 días.</p> <p>Modificadorio # 2 del 16/12/2020 Adición: \$ 8.454.346 Prórroga: 1 mes</p>	<p>Adición y prórroga: memorando de aprobación No 1500-2020-024002-IE-001 del 15 de diciembre de 2020.</p> <p>Reserva: MEMORANDO 5000-2020-024084-IE001 del 28 de diciembre de 2020</p>
23452-2020	<p>2.2. Estructurar e implementar estándares de arquitectura de sistemas georreferenciados.</p> <p>2.3. Definir y ejecutar un plan de mejora para llevar los sistemas georreferenciados.</p>	<p>Modificadorio # 1 del 15/10/2020 Adición: \$12.399.707</p>	<p>Adición y prórroga: Memorando 00200IE4526-01 del 06 de octubre de 2020.</p>

No. Contrato y año	Obligaciones no reportadas en los informes del Supervisor	Detalle de los modificatorios de adición y prórroga	Memorandos de justificación adición del contrato y constitución de la reserva presupuestal
	<p>2.4. Trabajar conjuntamente con las áreas en formulación y puesta en marcha del plan de observaciones del territorio.</p> <p>2.7. Evaluación de los mecanismos implementados para el control de calidad de datos de los sistemas de información de la oficina de informática y telecomunicaciones y proponer un plan de mejora</p> <p>2.8. Entregar cronograma por cada uno de los desarrollos asignados.</p>	<p>Prórroga: 1 mes y 14 días</p> <p>Modificadorio # 2 del 22/12/2020</p> <p>Adición: \$8.454.346</p> <p>Prórroga: 1 mes</p>	<p>Reserva: memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020.</p> <p>Justificación Excel: memorando 1500-2020-024084-IE-001 caso 6843</p>
23384-2020	<p>2.8 "Participar en la conceptualización y materialización para el desarrollo de la promoción y ejecución de la habilitación de gestores catastrales"</p>	<p>Modificadorio # 1 del 09/09/2020</p> <p>Adición: \$ 11.925.525</p> <p>Prórroga: 2 meses y 4 días</p> <p>Modificadorio # 2 del 23/12/2020</p> <p>Adición: \$5.590.090</p> <p>Prórroga: 1 mes.</p>	<p>Reserva: Memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020</p>
23937-2020	<p>2.3. "Documentar las propuestas relacionadas con los procesos, procedimientos, guías y formatos de la gestión catastral, enfatizando en los procesos de actualización, conservación y difusión de la información catastral, incluidos los procedimientos de catastro multipropósito.</p> <p>2.5. Apoyar a la subdirección de catastro en la estructuración y elaboración de los documentos que se requieran para el fortalecimiento de la gestión catastral con enfoque multipropósito.</p> <p>2.6. Apoyar al instituto en la capacitación y transmisión del conocimiento necesarios en el marco del convenio suscrito con el municipio de Soacha.</p> <p>2.7. Hacer entrega de los documentos creados, derivados del presente contrato, tanto al municipio de Soacha como al IGAC.</p> <p>2.8. Revisar, presentar y entregar los reportes que le sean requeridos por el supervisor del contrato."</p>	<p>Modificadorio # 1 del 24/12/2020</p> <p>Adición: \$10.701.546</p> <p>Prórroga: 1 mes.</p>	<p>Memorando 5000 del 24 de diciembre de 2020.</p> <p>Constitución de reserva: Memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020</p>

Estas situaciones se producen, en primer lugar, por deficiencias en el seguimiento sobre el cumplimiento de las obligaciones del contrato por parte del supervisor con base en los informes que presentó el contratista como soporte del cumplimiento periódico de las obligaciones del contrato, y en segundo lugar, por debilidades en la gestión y seguimiento de las actividades y procedimientos contractuales y presupuestales, lo que trae como consecuencia la asunción de compromisos que superan la vigencia fiscal sin fundamento en las condiciones previstas por la normativa aplicable y que la información reportada por el contratista y el supervisor, en sus informes, en desarrollo de los contratos relacionados anteriormente, no reúnan las características de integralidad y consistencia en relación con las

obligaciones referidas anteriormente, afectando así, su confiabilidad, por lo que se configura un Hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad Contrato 23464 de 2020

Para la primera situación detectada, reporte supervisión cumplimiento obligaciones del contratista, mediante radicado No.1000DG-2021-0000294-EE-001 se cita a continuación lo más relevante:

Con respecto al cumplimiento de la obligación “2.6: *Realizar los informes la consolidación de la información de la ejecución de las metas y proyectos de la subdirección de catastro y que le sean solicitados por el supervisor*”, la entidad en su respuesta señala apartes contenidos en cumplimiento de otras obligaciones del informe contratista mes No. 9 y se indica el reporte de la actividad específica en informe No. 10 y No. 11.

Para la obligación “2.8: *Hacer recomendaciones para una adecuada articulación de los grupos a cargo de la subdirección de catastro con el fin de optimizar el desarrollo de los proyectos y el cumplimiento de las metas a cargo de la subdirección de catastro*”, la entidad en su respuesta señala apartes contenidos en cumplimiento de otras obligaciones de los informes del contratista de los meses No. 5 (que se cumplió cuando adelantó actividades relatadas en obligación 2.3 y 2.7), en el informe No. 6 (que se cumplió cuando adelantó obligación 2.7), en el informe No. 8 (que se cumplió cuando adelantó obligaciones 2.2 y 2.11), para el informe No.9 (que se cumplió cuando adelantó obligaciones 2.2, 2.5 y 2.11), No. 10 y en el informe No. 11 (que se cumplió cuando adelantó obligación 2.2).

A su vez para la obligación “2.9: *Realizar desplazamientos a nivel nacional para llevar a cabo el seguimiento y consolidación de información en el marco de los proyectos de procesos catastrales*”, la entidad en su respuesta señala que “Esta obligación se estableció con la finalidad de prever los posibles desplazamientos para llevar a cabo la obligación enunciada y de dar cumplimiento al objeto contratado, sin embargo, es importante traer a colación las situaciones de orden nacional y mundial con ocasión a la emergencia sanitaria generada por el COVID 19, en donde, durante el año 2020 se generaron varias circulares con los lineamientos para la prestación de los servicios de la entidad acogiéndose las restricciones ordenadas por el Gobierno Nacional” (negrilla y subraya fuera del texto)

(...) “advertida esta situación excepcional mundial y de la cual no fue ajena el IGAC y el contrato objeto de análisis, el cual tuvo que adecuarse al cumplimiento de estas disposiciones nacionales e institucionales, al verificar los informes de actividades remitidos por el contratista, en estos se evidencia las diferentes **reuniones llevadas a cabo de manera virtual con las diferentes entidades**, alcaldías y municipios de los proyectos asignados, en donde se adelantó el seguimiento, consolidación y se realizaron los informes

pertinentes de las mismas, dando cumplimiento a la obligación 2.9” (negrilla y subraya fuera del texto)

En su respuesta la entidad presenta aportes de informes del contratista del No. 2 al No. 11 en los que se refieren reuniones virtuales, aunque inmersas en el cumplimiento de otras obligaciones (no hacen referencia en específico a la obligación 2.9).

Es así como en el informe No. 2 (en el reporte de obligación 2.11 en donde se relata reunión virtual) en informe No. 3 (en el reporte de obligación 2.5 en donde se realizaron llamadas telefónicas); en el informe No. 4 (se reportan videoconferencias con director financiero de Barranquilla y Gobernación Caldas, en reporte obligación 2.5 con videoconferencias y llamadas telefónicas a diversos entes territoriales, obligación 2.7 correos electrónicos, obligación 2.11 reuniones virtuales); en informe No. 5 (en cumplimiento obligación 2.2 videoconferencias y conferencias telefónicas, obligación 2.3 conferencia telefónica y reuniones virtuales, obligación 2.5 videoconferencia, obligación 2.11 videoconferencia); en el informe No. 6 (en cumplimiento de obligación 2.3 videoconferencia; obligación 2.5 videoconferencia; obligación 2.11 reuniones virtuales); en informe No. 7 (en cumplimiento de obligación 2.3 videoconferencias, obligación 2.11 videoconferencias), en informe No. 8 (cumplimiento de obligación 2.2 video conferencias; obligación 2.3 videoconferencias); en el informe No. 9 (en cumplimiento de obligación 2.3 videoconferencias; obligación 2.11 videoconferencias), en informe No. 10 (en cumplimiento de obligación 2.1 relatan videoconferencias, obligación 2.2 videoconferencias; obligación 2.3 correos, obligación 2.5 videoconferencias; obligación 2.6 videoconferencias; obligación 2.11 videoconferencia), y en informe No. 11 (en cumplimiento de obligación 2.2 relatan videoconferencias; en cumplimiento de 2.4 videoconferencias; en cumplimiento de 2.7 videoconferencias; en cumplimiento de 2.11 videoconferencias).

Para la obligación “2.13: *Recibir al inicio del contrato y entregarlo al finalizar el mismo al supervisor los elementos devolutivos asignados para el cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato*”, la entidad en su respuesta menciona que “*Teniendo en cuenta lo establecido en el acápite anterior y atendiendo a las medidas adoptadas por la entidad con ocasión a la emergencia sanitaria generada por el COVID 19, durante el año 2020, para la prestación de los servicios de la Entidad, el contratista desarrolló la mayoría de sus actividades y obligaciones de manera remota.*”

Sin embargo, se evidencia el paz y salvo del contrato 23464 en el que se establece la fecha de terminación del contrato 30 enero de 2021, la entrega de elementos devolutivos de las dependencias GIT Gestión Contractual – Almacén General / en la sede central, contador / Almacenista Dirección Territorial suscrito por la responsable Ángela María Díaz Bermúdez”.

Para la segunda situación detectada, adición del contrato y constitución de reservas presupuestales, se recibió del IGAC el 29/10/2021 con radicado No.1000DG-2021-0000317-EE-001), cuyos apartes más importantes aparecen transcritos bajo el título de “Respuesta de la entidad” del Hallazgo # 6 del presente informe, así como su respectivo análisis bajo el título “Análisis de la Respuesta” de ese mismo hallazgo.

Análisis de la respuesta.

Para el caso de la primera situación, referente a obligaciones contractuales, en la siguiente tabla se presenta un resumen de los cumplimientos textuales en cada uno de los informes allegados el IGAC sobre cada una de las obligaciones contractuales.

Tabla 15 Balance reporte obligaciones contratista y supervisión

Mes de reporte	Reporte de actividades en informe Contratista	Reporte de actividades en informe Supervisión
Informe No. 1	2.2; 2.2; 2.3; 2.5 y 2.11; para las actividades 2.4; 2.6; 2.7; 2.8;2.9; 2.10; 2.12 y 2.13 se reporta que no se realizó esta actividad en el período	2.1; 2.2; 2.3; 2.5; 2.11
Informe No. 2	2.1; 2.2; 2.3; 2.5; 2.7; 2.11 y 2.12	2.1; 2.2; 2.3; 2.5; 2.11 y 2.12
Informe No. 3	2.2; 2.3; 2.5; 2.7; 2.10; 2.11 y 2.12	2.2; 2.3; 2.5; 2.7; 2.10; 2.11 y 2.12
Informe No. 4	2.1; 2.2; 2.3; 2.5; 2.7; 2.10; 2.11 y 2.12	2.1; 2.2; 2.3; 2.5; 2.7; 2.10 y 2.11
Informe No. 5	2.2; 2.3; 2.5; 2.7; 2.11 y 2.12	2.2; 2.3; 2.5; 2.7; 2.11 y 2.12
Informe No.6	2.2; 2.3; 2.5; 2.7;2.11 y 2.12	2.2; 2.3; 2.5; y 2.7
Informe No. 7	2.2; 2.3; 2.5; 2.7; 2.11 y 2.12	2.2; 2.3 y 2.5
Informe No. 8	2.2; 2.3; 2.5; 2.7; 2.11 y 2.12	2.2; 2.3 y 2.5
Informe No. 9	2.2; 2.3; 2.3; 2.5; 2.7; 2.11 y 2.12	2.2 y 2.3
Informe No. 10	2.1; 2.2; 2.3; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6; 2.7; 2.10; 2.11 y 2.12	2.1 2.2; 2.3; 2.4 y 2.5
Informe No. 11	2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6; 2.7; 2.10; 2.11 y 2.12	2.1; 2.3; 2.4 y 2.5

Fuente: elaboración propia a partir de informes remitidos por IGAC para el contrato

De acuerdo con la información anterior, se aprecia que en el caso de la obligación 2.6, el contratista si cumplió y lo dejó descrito en los informes No. 10 y 11, por tanto, fue retirado este ítem del hallazgo.

Para la obligación 2.8, en sus argumentos la entidad señala que se dio cumplimiento con la ejecución de otras actividades relatadas en informes, sin embargo, los informes objeto de evaluación y observación no contienen este procedimiento o explicación.

Al revisar las explicaciones al cumplimiento de la obligación 2.9 referente a desplazamientos a nivel nacional, se acepta la explicación de que el contratista adelantó las actividades en remoto debido a la Pandemia del Covid 19, pero esta información debió quedar consignada en los informes.

Con relación a la obligación 2.13, se acepta la explicación entregada por la entidad y que el paz y salvo soporta el cumplimiento, aunque en los informes de supervisión

o de contratista no se hace referencia a lo expuesto por IGAC en la respuesta con ocasión de esta auditoría.

De acuerdo con la respuesta la CGR acepta que las obligaciones 2.6, 2.8, 2.9 y 2.13 se cumplieron y se le retira la IP, pero se continúa con la presunta connotación disciplinaria, puesto que no quedaron debidamente documentadas en los informes de contratista y supervisor, lo que se tiene es una explicación de la entidad con ocasión de esta auditoría, que ratifica que no se hace un adecuado seguimiento al contrato y los informes soporte de los cumplimientos mensuales no son completos y explícitos en su contenido y actividades adelantadas en el marco del contrato.

Respuesta de la entidad contrato 23363 de 2020

“Para el contrato de prestación de servicios No.23363 de 2020, las calidades de la contratista CLARA INES PEREZ CACERES fueron verificadas efectivamente en la etapa precontractual, de hecho la contratista tenía en su momento 114 meses de experiencia profesional y ha venido ejecutando contratos de prestación de servicios profesionales con el IGAC desde el año 2009 con resultados satisfactorios en el desarrollo de las actividades propias de cada contrato ejecutado, incluyendo el contrato en mención.

Además, para la modificación 1, el memorando 8002020IE4526-01 del 06 de octubre de 2020 referente al concepto autorización prórroga y adición del contrato de prestación de servicios número 23363, entre otros, hace mención que para el cumplimiento de las funciones atribuidas a la Oficina de Informática y Telecomunicaciones no se cuenta con el personal de planta suficiente para realizar las labores encomendadas en los contratos relacionados en dicho memorando: *“Por tal motivo dado el correcto desempeño de las labores encomendadas a los contratistas se justifica ampliamente la continuidad de los mismos a lo largo de la anualidad 2020, más aun cuando no se cuenta al interior de la oficina con el personal de planta suficiente para ejecutar las labores encomendadas en los respectivos contratos y las actividades a desarrollar se hacen necesarias para el correcto desempeño de las funciones atribuidas por la ley a la Oficina de Informática y Telecomunicaciones”.*

La adición y prórroga del contrato de prestación de servicios No.23363 de 2020 solicitada en el memorando 8002020IE4526-01 del 06 de octubre de 2020 nos permite dar continuidad a las funciones a cargo de la Oficina de Informática y Telecomunicaciones, ahora Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Con la adición y prórroga del contrato de prestación de servicios No.23363 de 2020 solicitada en el memorando 8002020IE4526-01 del 06 de octubre de 2020 se

requería dar continuidad a las actividades que se venían desarrollando, de acuerdo con las necesidades de la entidad.

Ahora bien, la contratista cumplió con las obligaciones 2.4, 2.9, 2.13, 2.15 y 2.16 durante la ejecución del contrato 23363-2020.

Las obligaciones 2.9, 2.13 y 2.15 se pueden ver relacionadas en las actas de supervisión de los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre de 2020 y enero de 2021. La obligación 2.16 se relaciona en el acta del mes de marzo de 2020. Respecto a la obligación 2.4 Orientar las actividades y brindar lineamientos al equipo de pruebas y desarrollo del sistema nacional de catastro, se realiza permanentemente en la ejecución del contrato y se evidencia en la plataforma de desarrollo institucional www.gitlab.igac.gov.co.

La modificación 2 se realizó a través del memorando con radicado número 1500-2020-024002-IE-001 del 15 de diciembre de 2020, se solicitó adición y prórroga del contrato de prestación de servicios 23363 de la vigencia 2020 con la siguiente justificación: “En estos momentos, se hace necesario contar con los servicios de los contratistas, más aun cuando no se cuenta al interior de la oficina con el personal de planta suficiente para ejecutar las labores encomendadas en los respectivos contratos y las actividades a desarrollar se hacen necesarias para el correcto desempeño de las funciones atribuidas por la ley a la Oficina de *Informática y Telecomunicaciones*, especialmente por los diferentes procesos de cierre de vigencia”.

Posteriormente, a través del memorando 1500-2020-024084-IE-001 del 28 de diciembre de 2020 se solicitó la reserva presupuestal de dicho contrato, con base en la adición y prórroga solicitada en el memorando 1500-2020-024002-IE-001 del 15 de diciembre de 2020, garantizando el soporte requerido para la operación con el sistema Nacional Catastral, el cual es un sistema misional que implica la realización de actividades de cierre de vigencia del proceso de conservación y de actualización catastral, las cuales son trascendentales para la institución y en este caso, excepcionales, al ser actividades que se requieren adelantar exclusivamente al inicio de cada vigencia catastral. (Anexo memorando 1500-2020-024002-IE-001 del 15 de diciembre de 2020).

Análisis de la respuesta

Con respecto a la respuesta de la Entidad “...referente al concepto autorización prórroga y adición del contrato de prestación de servicios número 23363, entre otros, hace mención que para el cumplimiento de las funciones atribuidas a la Oficina de Informática y Telecomunicaciones no se cuenta con el personal de planta suficiente para realizar las labores encomendadas en los contratos relacionados en dicho memorando...”

Por lo referido por la entidad, la CGR, considera que los eventos señalados por el IGAC no pueden considerarse como excepcionales y ajenos a su voluntad y por ende justificación de la reserva constituida no se acepta.

Asimismo, la entidad expone referente al cumplimiento de obligaciones contractuales; para la 2.4: *“orientar las actividades y brindar lineamientos al equipo de pruebas y desarrollo del sistema nacional de catastro, se realiza permanentemente en la ejecución del contrato y se evidencia en la plataforma de desarrollo institucional www.gitlab.igac.co”*. Si bien se da por cierto, el argumento de la entidad, es necesario precisar que no se remitieron los documentos que soporten la ejecución de dichas actividades por parte del contratista, por tal motivo y teniendo en cuenta que la entidad manifestó que la contratista registraba la ejecución de la actividad en la plataforma digital referida, se realizó reunión el día 01 de diciembre de 2021, con el fin de que la entidad presentara en línea, la consulta en la plataforma de los soportes, encontrando que si existen los soportes de ejecución, la funcionaria que ejerció como supervisora de dicho contrato; expone que *es una actividad que se desarrolla de manera permanente por parte de la contratista, en la plataforma www.gitlab.igac.gov.co, como herramienta de gestión de desarrollo de manejo interno, con acceso de funcionarios y contratistas, en la que se ejecutan actividades a nivel de pruebas, y control de calidad*. Sin embargo, éstos soportes no se consignaron en el formato de informe de actividades, situación que evidencia deficiencias en el control y seguimiento sobre el reporte de las obligaciones del contrato por parte del supervisor con base en los informes que presentó el contratista.

La entidad remitió a la CGR, mediante correo fechado 2/12/2021, por medio de imágenes, los anexos de las explicaciones y evidencias expuestas en forma virtual, en los cuales se observan actividades correspondientes al proceso de acceso de documentos a la plataforma: *“Listado de casos intervenidos por la contratista en el proyecto SNC-JEE en los meses de marzo de 2021 a enero de 2021 durante la ejecución del contrato 23363, en los cuales se creaban casos para adelantar los desarrollos de la aplicación catastral”* *“se crean casos para adelantar los desarrollos de la aplicación catastral”*; *“vista de los casos intervenidos en diciembre de 2020 y enero de 2021”* y *“Caso 459 en <http://gitlab.igac.gov.co/snc/snc-jee/issues/459> en el cual se anexó documento de requerimiento para lo que debía hacer el desarrollador asignado”*. Lo anterior muestra que es una actividad general, de las diligencias relacionadas a orientar y brindar lineamientos al equipo de pruebas y desarrollo del sistema nacional de catastro, lo cual alude a la obligación 2.4.

Para el cumplimiento de actividades, es de recibo para la CGR el argumento que presenta la entidad IGAC, en relación con los soportes de cumplimiento de las actividades, no obstante, se confirman las deficiencias en los informes de la

supervisión del contrato 23363, por lo tanto, se reconsidera la solicitud de indagación preliminar y se configuran las situaciones encontradas como hallazgo con incidencia administrativa y disciplinaria.

Por consiguiente, se configura como hallazgo con presunta incidencia administrativa y disciplinaria.

Respuesta de la entidad contrato 23452

Frente a lo observado por la CGR en relación con que la motivación expresada en el memorando 8002020IE4526 del 06 de octubre de 2020 para justificar la primera adición y prórroga del contrato, resulta impertinente, el IGAC responde afirmando que las calidades del contratista si fueron verificadas en la etapa precontractual, y que éste, viene ejecutando contratos de prestación de servicios profesionales con el IGAC por más de diez años con resultados satisfactorios en el desarrollo de las actividades propias de cada contrato ejecutado, incluyendo el contrato en mención.

Adicionalmente, señala que, en el memorando 8002020IE4526-01 del 06 de octubre de 2020 también se hace mención a que, *“para el cumplimiento de las funciones atribuidas a la Oficina de Informática y Telecomunicaciones no se cuenta con el personal de planta suficiente para realizar las labores encomendadas”*.

En cuanto a otro de los apartes de la observación presentada por la CGR, relacionada con la ausencia de registro de las obligaciones correspondientes a los numerales 2.2; 2.3; 2.4; 2.7 y 2.8 del contrato en el informe de supervisión, las cuales se reportaron en el informe del contratista como *“no aplica”*, el IGAC en su respuesta afirma que: *“el contratista si cumplió con las actividades requeridas por el IGAC y en relación con las obligaciones 2.2, 2.3, 2.4, 2.7 y 2.8 las mismas se llevaron a cabo durante la ejecución del contrato 23452-2020, de hecho, se cuenta con los documentos suministrados por el contratista”*, posteriormente procede a adjuntar un pantallazo de una relación de archivos y anexa algunos soportes sobre el cumplimiento de las mencionadas obligaciones.

Finalmente, y frente a lo observado en relación con la no procedencia de la justificación de la reserva presupuestal, el IGAC relaciona los memorandos de justificación de la reserva y argumenta que las actividades son trascendentales para la institución y en este caso, excepcionales, al ser actividades que se requieren adelantar exclusivamente al inicio de cada vigencia catastral.

Análisis de la respuesta.

La CGR no comparte los argumentos expresados en la respuesta dada por la entidad, en la medida en que si bien, el no contar con personal de planta puede constituirse en un elemento requerido al momento de decidir sobre una adición y prórroga de un contrato, lo descrito por la entidad en su respuesta a la observación, frente a que previamente se había verificado las calidades del contratista y que además, este ya había prestado sus servicios profesionales al IGAC por más de diez años, ratifica que la justificación expresada en el memorando 80020201E4526-01 relacionada con *“la necesidad establecer un término prudencial para tener la certeza que los contratistas se encontraban debidamente capacitados para desempeñar la labor encomendada”*, es a todas luces inadecuada, pues se insiste, la Entidad Estatal debe verificar la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate previo a la suscripción de un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y no, durante la ejecución del mismo.

Frente a lo observado con respecto a la ausencia de registro de algunas de las obligaciones en el informe del supervisor del contrato, para la CGR no son de recibo los argumentos presentados por el IGAC, pues el cuestionamiento en que se basa la observación se refiere al contenido de los informes periódicos presentados por el contratista y el supervisor en cumplimiento de las obligaciones contractuales y/o funcionales, en el caso del supervisor, durante la ejecución del contrato de prestación de servicios 23452-2020, como requisito y soporte para autorizar y efectuar los pagos del mismo y teniendo en cuenta que, a la luz de lo dispuesto por los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, le corresponde a las entidades públicas la supervisión e interventoría contractual, actividad que de acuerdo con los informes de supervisión revisados, no fue realizada respecto de las obligaciones 2.2, 2.3, 2.4, 2.7 y 2.8, situación que se ratifica con los informes del contratista en donde éste señala, frente a estas actividades, que “no aplica”, sin que el supervisor haya hecho ningún comentario o requerimiento.

Lo anterior confirma la observación respecto a la falta de seguimiento y control por parte de la supervisión del contrato sobre el cumplimiento de las obligaciones del contrato, con base en los informes que presentó el contratista como soporte del cumplimiento periódico del objeto contratado. Sin embargo, teniendo en cuenta que los soportes aportados, en este caso, guardan relación con las actividades no reportadas en los informes ya mencionados, no se considera pertinente la realización de la indagación preliminar.

Ahora, en relación con la no procedencia de la justificación de la reserva presupuestal, la CGR, si bien comparte la importancia de las actividades contratadas para la institución, no considera que el objeto del contrato, que hace referencia al análisis e implementación de la arquitectura de sistema de información georreferenciados de la entidad, sea una actividad que se requiera adelantar exclusivamente al inicio de cada vigencia catastral, y que de planearse así, debe

ser cubierta por servidores y/o contratistas, con observancia plena de los procedimientos contractuales y presupuestales. Por tanto, los eventos señalados por el IGAC no pueden considerarse como excepcionales y ajenos a su voluntad y por ende, justificación de la reserva constituida.

Por todo lo anterior, las situaciones encontradas se confirman y se validan como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad Contrato 23384 de 2020

Frente a lo observado respecto a que en ninguno de los 11 informes del contratista y de la supervisión, presentados al final de cada mensualidad, se relacionaron los soportes de la ejecución de la obligación contractual prevista en la cláusula 2.8 relacionada con *“participar en la conceptualización y materialización para el desarrollo de la promoción y ejecución de la habilitación de gestores catastrales”*, en la respuesta se informa sobre la realización y cumplimiento de la obligación contractual prevista en la cláusula 2.8, se explica por el alcance de la obligación, y se procede a acreditar el cumplimiento de la obligación aludida, manifestando que se realizaron 29 sesiones de trabajo a las que asistió el contratista durante el año 2020; relaciona documentos proyectados con el fin de requerir el cumplimiento de aspectos no contemplados por las propuestas o su complementación y, documentos proyectados dirigidos a gestores y operadores catastrales con el fin de suministrar información sobre diferentes aspectos. Así mismo, se anexan como soportes las citas que se generaron en el marco de cada mesa de trabajo y afirma que *“(…) conforme las actividades ejecutadas por el contratista, no cabe duda de que la aludida obligación si fue adecuadamente ejecutada (…)”*

Finalmente manifiesta el IGAC que, las obligaciones que se estipulan en un contrato no son otra cosa que un medio para llevar al cabo el cumplimiento de un objeto contractual allí determinado, y si bien en este caso la obligación 2.8. no fue reportada en los informes, de la revisión de las actividades desplegadas por el contratista se puede concluir que se materializaron acciones tanto para el cumplimiento de la obligación como del objeto en su integridad.

En cuanto a lo observado respecto a la reserva presupuestal, la entidad comienza por señalar sus actividades misionales y resalta que en la Ley 1955 de 2019 se estableció la posibilidad de habilitación de gestores catastrales diferentes al IGAC, y que para dar trámite a estas solicitudes por parte del IGAC, la norma y en especial el Decreto 1983 de 2019 ha previsto términos que deben cumplirse estrictamente, pues de lo contrario se da la posibilidad de incurrir en faltas disciplinarias; que la prórroga del contrato en comento, se dio en el marco del contexto que en materia de atención de solicitudes de habilitación se daba para finales del año 2020, bajo lo

cual era necesario contar con el equipo suficiente para atender la proyección de los actos administrativos de habilitación y el inicio y gestión de los periodos de empalme.

De igual manera, manifiesta que estas actividades hacen que se requiera permanentemente de profesionales técnicos que suplan la necesidad del servicio que para el efecto y de manera permanente tiene el IGAC, reiterando que dentro de la planta de cargos de esta entidad no existe personal de planta suficiente que pueda suplir estas funciones o actividades, y para el caso concreto del contrato No. 23384 de 2020 es claro que el mismo debía pasar de una vigencia a otra, resaltando la absoluta necesidad del servicio para cumplir con los objetos misionales de la entidad.

Análisis de la Respuesta.

Para la CGR no son de recibo los argumentos y soportes presentados por la entidad, pues el cuestionamiento en que se basa la observación se refiere al contenido de los informes periódicos presentados por el contratista y el supervisor en cumplimiento de las obligaciones contractuales y/o funcionales, en el caso del supervisor, durante la ejecución del contrato de prestación de servicios 23384 de 2020, como requisito y soporte para autorizar y efectuar los pagos del mismo, actividad que de acuerdo con los informes de supervisión revisados, no se realizó con respecto a la obligación 2.8 del contrato y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Como se observa, la respuesta de la entidad se dirige a desvirtuar el efecto que produce lo observado respecto a que *“La información de la ejecución del contrato no ofrece evidencia sobre el cumplimiento de todas y cada una de las actividades que componen el objeto contractual (...)”*, esto ante la falta de reporte de la realización de dicha obligación tanto en los informes del contratista como del supervisor.

Por lo anterior, no se desvirtúa la esencia de lo observado que se centra en la ausencia de reporte en los 11 informes del contratista y de la supervisión, sobre la realización y cumplimiento de la obligación contractual prevista en la cláusula 2.8 relacionada con *“participar en la conceptualización y materialización para el desarrollo de la promoción y ejecución de la habilitación de gestores catastrales”*, al contrario, reafirma la situación observada cuando señala que: *“si bien en este caso la obligación 2.8 no fue reportada en los informes, de la revisión de las actividades desplegadas por el contratista se puede concluir que se materializaron acciones(sic) el cumplimiento tanto de la obligación como del objeto en su integridad”*.

Lo anterior confirma la observación respecto a la falta de seguimiento y control por parte de la supervisión del contrato sobre el reporte del cumplimiento de las obligaciones del contrato, con base en los informes que presentó el contratista como soporte del cumplimiento periódico del objeto contratado.

Sin embargo, para el cumplimiento de actividades, es de recibo para la CGR el argumento que presenta la entidad IGAC, en relación con los soportes de cumplimiento de las actividades, no obstante, se confirman las deficiencias en los informes de la supervisión del contrato 23384, por lo tanto, se reconsidera la solicitud de indagación preliminar y se configuran las situaciones encontradas como hallazgo con incidencia administrativa y disciplinaria.

Finalmente, y frente a lo observado en relación con la no procedencia de la justificación de la reserva presupuestal, si bien se comparte la importancia de estas actividades para la institución y la necesidad de su permanencia, se trata de una actividad que, al momento de su planeación, debe ser cubierta por servidores y/o contratistas, con observancia plena de los procedimientos contractuales y presupuestales. Por tanto, los eventos señalados por el IGAC en la respuesta a la observación comunicada, no pueden considerarse como excepcionales y ajenos a su voluntad y por ende justificación de la reserva constituida.

Por todo lo anterior, la situación detectada se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad contrato 23937 de 2020

Indica la entidad que la pandemia del COVID 19 es una situación atípica y ajena a la voluntad de la entidad que imposibilitaron la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conllevó a que en estos eventos se constituyera la respectiva reserva presupuestal, dejando como conclusión que la misma obedeció a la necesidad de cumplir con las obligaciones contractuales a cargo del IGAC y bajo la ejecución de la Subdirección de Catastro, cumpliendo con los presupuestos legales establecidos por la Contraloría General de la Republica en su informe.

El IGAC solicitó por medio de memorando 3200SAF-2021-0001946-IE-001 del 02 de noviembre de 2021 por parte de la Dirección de Gestión Catastral a la Subdirección Administrativa y Financiera, liberar el saldo sin ejecutar de \$2.140.309 ya que efectivamente no se pagó este valor al contratista.

En cuanto al cumplimiento de las actividades, no se habían aportado los soportes o evidencias relacionadas directamente con los numerales 2.3, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8, para determinar el cumplimiento de las mismas, motivo por el cual se realizó una reunión llevada a cabo el día 01 de diciembre de 2021, con el fin de que la entidad con respecto a la pregunta realizada sobre los soportes de ejecución de las actividades 2.3, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8, el IGAC, manifestó que no tenía conocimiento de otros soportes adicionales o rutas o anexos a los ya compartidos inicialmente a la CGR, y que soportaban el cumplimiento de las mismas con el argumento de que “se subsume una obligación en otra” .la CGR preguntó que específicamente de qué manera se argumenta técnicamente el cumplimiento de una obligación con otra, o que explicaran de qué manera están relacionadas, el IGAC manifestó, no tener conocimiento y que se remitirían los soportes y explicaciones correspondientes. No obstante, en la respuesta remitida a través de correo electrónico el día 02 de diciembre de 2021, anexaron 3 manuales (1) trámite de conservación catastral, ficha de trámite y paso a paso del proceso, (2) el proceso de conservación catastral, y (3) el proceso de actualización catastral.

Análisis de la respuesta

En cuanto a la reserva presupuestal, atendiendo la respuesta, se menciona el Decreto 1068 de 2015, el cual ratifica como principio el artículo 2.8.3.4 “*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.*

Por su parte, el Artículo 2.8.1.7.3.1 de la misma norma, “*Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.*

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos”

Como lo referencia el artículo, trata sobre la incorporación en el Sistema SIIF de las reservas presupuestales y cuentas por pagar, aplicadas y aprobadas por la Entidad.

Se determinan deficiencias en la planificación y desarrollo a llevarse a cabo dentro de la misma anualidad, en donde además, la justificación presentada para la continuidad, no obedece a hechos que no se hayan podido prever en la vigencia que le dio origen, de igual manera, no se aportan evidencias ni argumentos que permitan desvirtuar lo observado en el entendido de justificar su constitución en cumplimiento de la normatividad que le es aplicable, versando en los principios de planificación y anualidad correspondientes.

El IGAG fundamenta la existencia de la pandemia por COVID presentada en el mes de marzo de 2020, en la cual enfatiza en que:

“Igualmente, la ejecución contractual y en si el cumplimiento de las funciones, actividades y roles de las Entidades tanto del sector público como del privado, así como de las obligaciones de los contratos de prestación del servicio, se vieron impactadas en gran medida por la problemática mundial de carácter excepcional que trajo la pandemia derivada por el COVID 19.

Conforme con esta situación y con ocasión de la pandemia, la cual no se encontraba prevista ni en la planeación del Instituto ni en la planeación de los proyectos nacionales, se vio la necesidad de realizar las reservas presupuestales y adicionar los contratos en mención y así dar cumplimiento a los compromisos desde los diferentes aspectos y especialidades de cada profesional contratado y con ello satisfacer la necesidad inicial de la entidad.”

Es decir, que teniendo el argumento de excepcionalidad que presentó la situación de la pandemia por COVID-19, no justificó la constitución de la reserva en bajo este argumento, por el contrario, no presentó elementos de situaciones imprevistas y de excepcionalidad de que trata y se fundamenta la normatividad aplicable.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones 2.3, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8, se soportó mediante el cumplimiento de otras actividades, tales como la 2.1, 2.2, 2.4 y 2.9, en las cuales se reportan soportes relacionados con las obligaciones respecto a documentar propuestas, apoyar a la subdirección en la elaboración de documentos, apoyar al instituto en la trasmisión de conocimientos en el marco del convenio con Soacha, teniendo en cuenta que no se remitieron los soportes específicos al cumplimiento de éstas actividades, no obstante, al revisar los documentos que fueron registrados en las obligaciones 2.1, 2.2, 2.4 y 2.9 se encontró relación directa con el cumplimiento de las obligaciones observadas:

2.1. Realizar el levantamiento de los procedimientos requeridos dentro del proceso de gestión catastral requeridos en la ejecución del convenio suscrito con el municipio de Soacha.

2.2. Elaborar las guías, instructivos, manuales u demás documentos que sean necesarios para llevar a cabo la ejecución del convenio suscrito con el municipio de Soacha.

2.4. Aplicar las modificaciones solicitadas por el supervisor a los documentos presentados como parte de la ejecución del contrato.

2.9. Participar en las reuniones, comités y mesas de trabajo convocadas y cumplir con las actividades acordadas en dichos espacios.

Del análisis se desprende, que, si bien no se cuenta con los soportes en los informes, ni con solicitudes de la supervisión para que se relacionen en el formato de informe cada uno de los soportes y resultados ejecutados en el marco de cada una de las obligaciones específicas, lo cual ratifica deficiencias en la Supervisión realizada.

Lo anteriormente expuesto debería quedar registrado en los informes presentados y aprobados por el Supervisor donde se indique que las obligaciones no registradas específicamente se encuentran transversales, inmersas, que interactúan y que se encuentran implícitas con otras.

Finalmente, El IGAC solicitó por medio de memorando 3200SAF-2021-0001946-IE-001 del 02 de noviembre de 2021 por parte de la Dirección de Gestión Catastral a la Subdirección Administrativa y Financiera, liberar el saldo sin ejecutar de \$2.140.309 ya que efectivamente no se pagó este valor al contratista, se evidencia la falta de oportunidad en la gestión para liberar los recursos no pagados.

De los puntos expuestos anteriormente, se encuentra que:

Constitución de reservas: los argumentos no se encuentran razonablemente establecidos de conformidad con la norma aplicable a la constitución de reserva presupuestal y no son suficientes con ocasión al argumento de que fue tramitado en la vigencia 2020.

Cumplimiento de actividades: Es de recibo para la CGR el argumento que presenta la entidad IGAC, en relación con los soportes de cumplimiento de las actividades, no obstante, se confirman las deficiencias en los informes de la supervisión del contrato 23937, por lo tanto, se reconsidera la solicitud de indagación preliminar y

se configuran las situaciones encontradas como hallazgo con incidencia administrativa y disciplinaria.

Se configura hallazgo con presunta incidencia administrativa y disciplinaria.

Hallazgo. 9. Cumplimiento de actividades Contratos prestación de servicios IGAC No 23345 de 2020 y 23463 de 2020 (A. D.).

Constitución Política: Artículo 209 *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

En la **Ley 1474 de 2011** que “*dicta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”, se establece en el **Artículo 83.** que, para la Supervisión e interventoría contractual, “... *las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado*”. **Artículo 84.** *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

En el Documento de **Procedimiento de contratación** del IGAC²⁴, se presentan los **numerales 5.3 y 5.4** que reglamentan la supervisión e interventoría de los contratos:

Numeral 5.3 Etapa contractual, “*En esta etapa resulta de trascendental importancia la actividad del supervisor o interventor quien da fe del cumplimiento de las obligaciones contractuales y tiene la potestad de requerir al contratista cuando advierta un riesgo en la ejecución contractual. En este sentido debe atender los lineamientos establecidos en el procedimiento de supervisión e interventoría previsto en el Instituto*”.

Numeral 5.4 Supervisión e interventoría, De acuerdo con el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión e interventoría contractual envuelve el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero.

El **Contrato de Prestación de Servicios IGAC No. 23345 de 2020**, cláusula 2- “*Obligaciones del contratista*”, incluye los numerales del 2.1 al 2.10 en los cuales establecen todas aquellas actividades que debe adelantar el contratista en la

²⁴ Suministrado por IGAC (27/09/2021 1000DG-2021-0000199-EE-001), vigente desde 30/09/2020.

ejecución del contrato. Cláusula 3 – *Reportes mensuales a entregar*, en donde establece “entrega informes mensuales de las obligaciones realizadas en desarrollo con el objeto del contrato”

En el Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión celebrado entre el IGAC y persona natural, por \$44.720.720 e inicio del 19/02/2020, con plazo de 8 meses, su objeto es *contribuir a la implementación de la política catastral con enfoque multipropósito y la articulación interinstitucional en el componente tecnológico*. En su desarrollo presentó modificación contractual No.1 el 08/09/2020 con una adición en valor de \$13.416.216 y en tiempo de 2 meses y 12 días para finalmente alcanzar los \$58.136.936 y una ejecución de 10 meses y 12 días concluyéndose el 30/12/2020, su estado actual es terminado.

En los 11 informes del contratista y de la supervisión, tramitados al final de cada mensualidad, en cumplimiento de la cláusula 3 del contrato “*Reportes mensuales a entregar*”, se evidenció que no se informa el cumplimiento sobre la ejecución de 2 de las 10 obligaciones contractuales previstas en la cláusula 2º “*Obligaciones del contratista*”, sin embargo, el supervisor certificó el cumplimiento del contrato sin incluir en el acta de supervisión dichas obligaciones, que se refieren a:

“2.4 Aportar en la preparación de los documentos y material necesario para la realización del plan de gestión del conocimiento a los actores internos de IGAC para el catastro multipropósito y apoyar el entrenamiento del personal temático”.

2.6 Atender las comunicaciones designadas por el supervisor en los términos legales vigentes.”

Contrato de prestación de servicios No 23463, celebrado entre el IGAC y persona natural, por \$ 90.990.487 con inicio el 24 de marzo de 2020 y plazo de 9 meses y 6 días, cuyo objeto es la “*Prestación de servicios profesionales para realizar el análisis de la información generada en los proyectos adelantados por la subdirección de catastro que permitan la implementación de mejoras en los aspectos técnicos y operativos del proceso de gestión catastral*” (hasta el 30 de diciembre de 2020).

En los soportes de ejecución del contrato se evidenció que en ninguno de los 9 informes del contratista y de la supervisión, tramitados al final de cada mensualidad, en cumplimiento de la cláusula 3 del contrato “*Reportes mensuales a entregar*”, se registró la realización y cumplimiento de 2 de las 15 obligaciones contractuales previstas en la cláusula 2 “*Obligaciones del contratista*”, que se refieren a las actividades contenidas en las obligaciones 2.7, y 2.8.

2.7 Documentar el resultado de los análisis de la información con sus respectivas propuestas de mejoramiento.

2.8 Informar a la supervisión cualquier retraso u obstáculo que se presente e informar oportunamente las alertas requeridas en la ejecución de las actividades para el cumplimiento de los compromisos a cargo de la subdirección de catastro.

La situación mencionada se presenta por debilidades en el seguimiento del contrato por parte de la supervisión, sobre los informes que presentó el contratista como soporte del cumplimiento periódico del objeto contratado.

Como consecuencia de lo anterior, la información contenida en los informes periódicos del contratista y del supervisor, en desarrollo de los contratos No. 23345 y 23463 del 2020, no ofrecen total confiabilidad por efecto de su falta de información sobre las obligaciones relacionadas anteriormente.

Por tanto, las situaciones descritas en el presente hallazgo tienen presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad Contrato 23345 de 2020

IGAC del 25/10/2021 (1000DG-2021-0000294-EE-001) de la que se extracta lo más relevante:

Con respecto al cumplimiento de la obligación “2.3: *Presentar un plan de trabajo con su respectivo cronograma que se articule con el plan de acción del GIT de modernización catastral y las demás obligaciones del presente contrato*”, **la entidad en su respuesta indica “La Dirección de Gestión Catastral por medio de la contratista Laura Parra encargada de hacer la consolidación de la información y proyección de la respuesta al presenta requerimiento, a través del correo electrónico de fecha 22 de octubre de 2021 realizó requerimiento al contratista frente (sic) el cumplimiento de la presenta obligación.**

Por lo anterior, la supervisora y el contratista del contrato 23345 de 2020 por medio de correo electrónico de fecha 25 de octubre de los corrientes dieron contestación, remitiendo el plan de trabajo que en su momento el contratista suministró a la supervisión para la ejecución del mismo adjuntando documento en formato PDF, del Plan de Trabajo con su modernización catastral y las demás obligaciones del contrato, con el cual se establece el cumplimiento a la obligación 2.3” (negrilla y subraya fuera del texto”

El IGAC aporta correos y plan de trabajo.

A su vez para la obligación “2.4: Aportar en la preparación de los documentos y material para la realización del plan de gestión del conocimiento a los actores internos de IGAC para el catastro multipropósito y apoyar el entrenamiento del personal temático”, **la entidad en su respuesta señala** que “Se procede a evidenciar la relación de lo establecido por parte del contratista en los informes de actividades en ejecución del contrato 23345 de 2020 en el cual es expresada la preparación, creación, construcción de documentos, material, necesario para la realización del plan de gestión de conocimiento para el catastro multipropósito dando cumplimiento de la obligación 2.4”. **También se indican apartes de los informes No. 2, 3, 4, 5 y 9 (que con el cumplimiento de las obligaciones 2.1 y 2.2 se dio cumplimiento); en el informe No. 6 (que al ejecutar las obligaciones 2.1, 2.2, 2.5 y 2.8 se dio cumplimiento); en el informe No. 7 y 10 (que al ejecutar las obligaciones 2.1, 2.2 y 2.5 se dio cumplimiento); en el informe No. 8 (que al cumplir obligación 2.1 se dio cumplimiento) en donde indican que inmerso en el cumplimiento de otras obligaciones se da el de esta.**

Para la obligación “2.6: Atender las comunicaciones designadas por el supervisor en los términos legales vigentes”, **la entidad en su respuesta relata que inmerso en el cumplimiento de otras obligaciones contenidas en los informes No.7 (en cumplimiento de la obligación 2.6 se dio cumplimiento), No. 10 (que en cumplimiento de obligación 2.8 se dio cumplimiento) y No. 11 (que en cumplimiento de las obligaciones 2.1, 2.2 y 2.5 se dio cumplimiento), se da cumplimiento a esta.**

A su vez para la obligación “2.7: Realizar desplazamientos fuera de la sede central en el territorio nacional de acuerdo a la programación que se realice con el supervisor”, la entidad en su respuesta señala que “Ante lo desarrollado en líneas anteriores, con relación a la obligación de desplazamiento **se remite a lo expuesto en la obligación 2.9 del contrato 23464 también objeto de verificación por parte de la CGR, con relación a las diferentes Resoluciones y circulares expedidas por el IGAC durante el año 2020 con ocasión a la emergencia sanitaria generada por el COVID 19**”.

También se presentan apartes del informe los informes del contratista del No. 3 (en cumplimiento de obligaciones 2.1 y 2.2), en el informe No. 4 (en cumplimiento de la obligación 2.2), No. 7 (en cumplimiento de la obligación 2.8) y No. 8 (en cumplimiento de obligación 2.2) donde se refieren reuniones virtuales para dar cumplimiento a la obligación 2.7 que se encuentran inmersas en el cumplimiento de otras obligaciones, “Así las cosas, teniendo en cuenta la pandemia mundial por COVID-19, el cumplimiento de la presente obligación y teniendo en cuenta la flexibilización de la prestación de servicios en forma presencial, a través del uso y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y con la finalidad de salvaguardar la salud de todos los servidores del IGAC, fue desempeñada de manera virtual, tal como se evidencia en los informes de actividades presentados por el contratista”.

Análisis de la respuesta.

En la siguiente tabla se presenta un resumen de los cumplimientos registrados textualmente en cada uno de los informes allegados por el IGAC y para cada una de las obligaciones contractuales.

Tabla 16 Balance reporte obligaciones contratista y supervisión

Mes de reporte	Reporte de actividades en informe Contratista	Reporte de actividades en informe Supervisión
Informe No. 1	2.1; 2.2; 2.9 y 2.10	2.1; 2.2; 2.9 y 2.10
Informe No. 2	2.1; 2.2 y 2.5	2.1; 2.2 y 2.5
Informe No. 3	2.1; 2.2 y 2.5	2.1; 2.2 y 2.5
Informe No. 4	2.1; 2.2 y 2.5	2.1; 2.2 y 2.5
Informe No. 5	2.1 y 2.2	2.1 y 2.2
Informe No.6	2.1; 2.2; 2.5; 2.8	2.1; 2.2; 2.5; 2.8
Informe No. 7	2.1; 2.2; 2.5; 2.6; 2.8	2.1; 2.2; 2.5; 2.6; 2.8
Informe No. 8	2.1; 2.2; 2.5; 2.8	2.1; 2.2; 2.5; 2.8
Informe No. 9	2.1; 2.2; 2.5; 2.8	2.1; 2.2; 2.5; 2.8
Informe No. 10	2.1; 2.2; 2.5; 2.8	2.1; 2.2; 2.5; 2.8
Informe No. 11	2.1; 2.2; 2.5; 2.8	2.1; 2.2; 2.5; 2.8

Fuente: elaboración propia a partir de informes remitidos por IGAC para el contrato

De acuerdo con lo anterior se evidencia que en el caso de la obligación 2.3 el contratista cumplió la obligación, con la información que allegó la entidad, , en donde aportó el plan de trabajo y cronograma, aunque dicho cumplimiento no fue relacionado explícitamente en los informes de cumplimiento de la obligación respectiva ni por contratista ni por supervisor, cuando fueron remitidos a la CGR en la solicitud inicial de información contractual allegada con la comunicación 10000DG-2021-0000199-EE-001 del 27/09/2021.

Para las obligaciones, 2.4, 2.6, en sus argumentos la entidad señala que se dio cumplimiento a las mismas mediante la ejecución de otras actividades reportadas en los informes.

Conforme a la respuesta brindada por entidad para la obligación 2.7, se aceptan los argumentos, considerando que no se realizaron desplazamientos por la pandemia del COVID y que se atendieron los asuntos de manera remota.

Conforme a lo anterior, la CGR acepta que las obligaciones 2.3 y 2.7 se cumplieron y se retiran del hallazgo, no obstante, para las otras dos obligaciones, es decir la 2.4, 2.6 no es de recibo puesto que no está explícitamente expresado su cumplimiento por el contratista y supervisor en los informes que reposan en expediente, lo que se dio fue una explicación posterior con ocasión de esta auditoría, por este motivo se ajusta la situación detectada y se valida como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad Contrato 233463 de 2020

Indica la entidad que *del análisis puntual a cada una de las obligaciones que supuestamente fueron incumplidas, se precisa que no son de recibo las observaciones contempladas en el informe de la Contraloría frente a las deficiencias en el seguimiento y supervisión del contrato 23463, pues si bien es cierto que en la estructura de la presentación del informe de actividades no se enlistó, para todos los casos, el total de las obligaciones contractuales, eso no deriva en el incumplimiento alegado puesto que, como se expuso las actividades desarrolladas se cumplieron a cabalidad con cada una de las obligaciones determinadas en el contrato de prestación de servicios y por consiguiente el objeto contractual.*

Durante la reunión llevaba a cabo el día 01 de diciembre de 2021, con respecto a los soportes de ejecución de las actividades 2.7 y 2.8, el IGAC, manifestó que no tenía conocimiento de otros soportes adicionales o rutas o anexos a los ya compartidos inicialmente a la CGR, No obstante, en la respuesta remitida a través de correo electrónico el día 02 de diciembre de 2021, anexaron evidencias de reuniones y soportes de ejecución del plan de acción, soportes de gestión de indicadores y propuestas de mejoramiento.

Análisis de la respuesta.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones, la entidad remitió soporte de ejecución para las obligaciones 2.4 y 2.6, y el cumplimiento de las obligaciones 2.7 y 2.8, se soportó mediante el cumplimiento de otras actividades, tales como la 2.4, 2.5, 2.6, 2.9, 2.11 y 2.13, en las cuales se reportan soportes relacionados con las obligaciones respecto a presentar propuestas, realizar informes de seguimiento, apoyar a la subdirección en la estructuración de documentos técnicos y operativos, articulación con otras áreas y participar en reuniones, comités y mesas de trabajo. teniendo en cuenta que no se remitieron los soportes específicos al cumplimiento de éstas actividades, no obstante, al revisar los documentos que fueron registrados en las obligaciones 2.4, 2.5, 2.6, 2.9, 2.11 y 2.13 se encontró relación directa con el cumplimiento de las obligaciones observadas:

1.4 Presentar propuestas que permitan implementar mejoras en el proceso de gestión catastral.

2.5 Realizar los informes de seguimiento y consolidación de la información que sean solicitados por el supervisor.

2.6 Proyectar los documentos requeridos para dar respuesta a ciudadanos, entes de control y demás autoridades administrativas y judiciales dando cumplimiento a los términos establecidos para tal fin.

2.9 Apoyar a la subdirección en la estructuración de los documentos técnicos y operativos que le sean requeridos en el marco de los procesos a cargo de la subdirección.

2.11 Realizar las actividades de articulación con las diferentes áreas del instituto con el fin de dar respuesta a las solicitudes, requerimientos y/o peticiones presentadas ante la subdirección de catastro.

2.13 Participar en las reuniones, comités y mesas de trabajo convocadas y cumplir con las actividades acordadas en dichos espacios.

Lo anteriormente expuesto debería quedar registrado en los informes presentados y aprobados por el Supervisor donde se indique que las obligaciones no registradas específicamente se encuentran transversales, inmersas, que interactúan y que se encuentran implícitas con otras.

Adicionalmente, según lo presentado en la respuesta de la entidad: “...*pues si bien es cierto que en la estructura de la presentación del informe de actividades no se enlistó, para todos los casos, el total de las obligaciones contractuales, eso no deriva en el incumplimiento alegado puesto que, como se expuso las actividades desarrolladas se cumplieron a cabalidad con cada una de las obligaciones determinadas en el contrato de prestación de servicios y por consiguiente el objeto contractual*” confirma que no fueron reportados la totalidad de los soportes de cumplimiento correspondientes a cada una de las obligaciones específicas del contrato.

Del análisis se desprende, que, si bien no se cuenta con los soportes en los informes, ni con solicitudes de la supervisión para que se relacionen en el formato de informe cada uno de los soportes y resultados ejecutados en el marco de cada una de las obligaciones específicas, lo cual ratifica deficiencias en la Supervisión realizada.

Lo anteriormente expuesto debería quedar registrado en los informes presentados y aprobados por el Supervisor donde se indique que las obligaciones no registradas específicamente se encuentran transversales, inmersas, que interactúan y que se encuentran implícitas con otras.

Es de recibo para la CGR el argumento que presenta la entidad IGAC, en relación con los soportes de cumplimiento de las actividades, no obstante, se confirman las deficiencias en los informes de la supervisión del contrato 23463, por lo tanto, se reconsidera la solicitud de indagación preliminar y se configuran las situaciones encontradas como hallazgo con incidencia administrativa y disciplinaria.

Se configura hallazgo con presunta incidencia administrativa y disciplinaria.

Hallazgo. 10. Cumplimiento de actividades, adición y constitución de reservas contrato Prestación de Servicios IGAC No. 23320 de 2020 (A. D. IP).

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

Ley 80 de 1993. En los **Artículos 3º, 4º y 23º** dispone los fines de la contratación estatal, los derechos y deberes de las entidades estatales y los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Así mismo, en el artículo 26 se establece el principio de responsabilidad en la actividad contractual.

En la **Ley 1474 de 2011** que *“dicta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, se establece en el **Artículo 83** que, para la Supervisión e interventoría contractual, *“... las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado”*. **Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. En el Documento de **Procedimiento de contratación** del IGAC²⁵, los numerales 5.3 y 5.4 reglamentan la supervisión e interventoría de los contratos:

Numeral 5.3: Etapa contractual, *“En esta etapa resulta de trascendental importancia la actividad del supervisor o interventor quien da fe del cumplimiento de las obligaciones contractuales y tiene la potestad de requerir al contratista cuando advierta un riesgo en la ejecución contractual. En este sentido debe atender los lineamientos establecidos en el procedimiento de supervisión e interventoría previsto en el Instituto”.*

²⁵ Suministrado por IGAC (vigente desde 30/09/2020) arreglar la cita con el número del oficio y radicado.

Numeral 5.4: Supervisión e interventoría, De acuerdo con el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión e interventoría contractual envuelve el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero.

Ley 610 de 2000, artículo 3, establece el concepto de gestión fiscal como:

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

Decreto 403 de 2020 en su artículo 135, modifica y adiciona dos párrafos al artículo 39 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables. podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal..."

Ley 734 de 2002 “Código Disciplinario Único” Artículo 34 numerales 1 y 2 establecen que son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente y, 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

Decreto 111 de 1996: Artículos 12 y 14, establecen y definen, entre los principios del sistema presupuestal el de **“Anualidad”** en los siguientes términos: “El año fiscal comienza el 1º 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” (L. 38/89, art. 10). Por su parte el artículo 8 de la Ley 819 de 2003 estableció “Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

-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.*

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 solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

Doctrina MHCP²⁶ (Circular 031 de 2011 PGN) “...el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como un “instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos de constituya la respectiva reserva presupuestal”.

La lectura armónica de las normas citadas anteriormente indica que el presupuesto aprobado y disponible debe ejecutarse dentro de la respectiva vigencia fiscal, conforme al principio de anualidad y aquellas ejecuciones que requieran un lapso superior deben acudir a las vigencias futuras para cuyo trámite se establecen unos requisitos que evidencien tal necesidad; así, los recursos deben ejecutarse, en su

²⁶ Oficio 030850 de 22 de septiembre de 2011 Pg. 11 y 12.

totalidad, como se prevé legalmente. En consecuencia, la constitución de reservas, prevista normativamente, resultaría de situaciones imprevisibles en un proceso de planeación presupuestal y contractual.

Contrato de Prestación de Servicios IGAC No. 23320 de 2020, cláusula 2 - Obligaciones del contratista, circunscribe los numerales 2.1 al 2.9, se especifican las siguientes obligaciones:

2.1 Elaborar plan de trabajo y cronograma para la ejecución de las obligaciones del contrato, presentar informe mensual de actividades.

2.2 Realizar el acompañamiento de manera permanente a las direcciones territoriales asignadas, así como en las unidades operativas de catastro, en la elaboración y consolidación de los planes de trabajo de los proyectos de formación, actualización y conservación.

2.3 Realizar evaluación, control y seguimiento a los procesos de gestión catastral encaminados al cumplimiento de las metas definidas para la vigencia, así como a la ejecución financiera del presupuesto asignado a las direcciones territoriales.

2.4 Proponer y hacer seguimiento a las acciones de mejora que permitan el cumplimiento de las metas de formación, actualización y conservación catastral, así como de ejecución presupuestal.

2.7 Apoyar la subdirección de catastro desde el punto de vista técnico y operativo en las funciones de su competencia establecidas en la normatividad vigente.

2.8 Conocer y aplicar lo establecido en los procedimientos documentados (manuales, instructivos, metodología, guías), al igual que conocer y diligenciar los formatos oficializados por la entidad para el cumplimiento del objeto contractual y como garantía para el IGAC de la eficaz Planificación, Operación y Control de los procesos del sistema de gestión integrado.

Cláusula 3. REPORTES MENSUALES A ENTREGAR:

3.1 Entregar informes mensuales de las obligaciones realizadas en desarrollo con el objeto del contrato.

3.2 Documento de análisis al cumplimiento del Plan de Acción de la subdirección de catastro, incluyendo sede central y direcciones territoriales.

3.3 Documento de seguimiento a la ejecución del presupuesto de la subdirección de catastro, a nivel nacional.

3.4 entregar la consolidación de la información reportada, en las diferentes plataformas e instrumentos, dispuestos para tal fin.

En el Contrato de prestación de servicios No.23320 de apoyo a la gestión, control y seguimiento a los procesos catastrales, celebrado el 13 febrero de 2020 entre el IGAC y persona natural por valor de \$44.720.720, con plazo de 8 meses iniciado el 13/02/2020, cuyo objeto es: *“Prestación de servicios profesionales para la gestión, control y seguimiento a los procesos catastrales de formación, actualización y conservación catastral”*, para el cual, se realizaron dos modificaciones contractuales, la primera del 27/08/2020, por valor de \$14.534.234 y prórroga de 2 meses 18 días; la segunda del 16/12/2020, por valor de \$5.590.090 por un término de 1 mes, hasta el 30 de enero de 2021. Estado actual del contrato terminado.

En los soportes de ejecución del contrato, se evidencia que: en 11 informes reportados por el contratista, la obligación 2.1 no se reporta cumplida durante el tiempo de la ejecución del contrato; también hay 6 Informes incompletos en las columnas que se refieren a: Ubicación de la información y observaciones específicas, correspondientes a los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre y enero.

La obligación que no se reporta como cumplida se refiere a:

“2.1 Elaborar plan de trabajo y cronograma para la ejecución de las obligaciones del contrato, presentar informe mensual de actividades.

Sobre lo anterior no se evidencia objeción u observación por parte del supervisor del contrato en sus informes mensuales.

La modificación No. 3 de adición y prórroga, de acuerdo al memorando de aprobación No 5000-2020-024128-IE-001, suscrito por la Subdirectora General de Entidad Descentralizada, Subdirección de Catastro, obedece a efectos de realizar un diagnóstico de los procesos culminados en el año 2020, cumplimientos de metas en formación, actualización y conservación catastral, así como la depuración de saldos, establecer metas y plantear planes de trabajo a desarrollarse durante el 2021. Esta prórroga será hasta el 30 de enero de 2021 y un valor \$5.590.090. Con fundamento en la mencionada modificación del contrato se constituyó la reserva presupuestal la cual se encuentra declarada por:

Con sustento en el Modificadorio 1 del contrato, el IGAC constituyó una reserva presupuestal, la cual aparece soportada en el MEMORANDO 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020, suscrito por la Subdirección de Catastro, y en documento ANEXO EXCEL en el cual se registra la “Justificación de la reserva” para este compromiso en particular, así:

“A efectos de realizar un diagnóstico de los procesos culminados en el año 2020, cumplimiento de metas de formación, actualización y conservación catastral así

como depuración de saldos, establecer metas y plantear planes de trabajo a desarrollarse durante el año 2021, así como también dar apertura o continuidad a los procesos de formación, actualización y conservación catastral durante la vigencia 2021, labor que se realiza con el grupo de contratistas antes mencionado, hace necesario prorrogar los contratos con el fin de realizar la evaluación general del año 2020 y el alistamiento requerido para la ejecución de proyectos 2021, mitigar riesgos y dar cumplimiento a los objetivos institucionales que se trazaran durante el primer mes del año venidero”

Empero, estas justificaciones no se avienen a la excepcionalidad y situaciones atípicas aludidas en las normas relacionadas como criterios aplicables.

La situación mencionada, se presenta por deficiencias en el control y seguimiento sobre el cumplimiento de las obligaciones del contrato por parte del supervisor con base en los informes que presentó el contratista como soporte del cumplimiento periódico de la totalidad de las obligaciones estipuladas en el contrato. Así mismo por causa de debilidades en el control y gestión de los procedimientos y operaciones contractuales y presupuestales.

Como consecuencia de lo anterior, los informes del contratista y del supervisor, emitidos durante la ejecución del contrato No. 23320, presentan deficiencias en relación con las características de consistencia y completitud esperadas de acuerdo con los criterios y procedimientos aplicables, lo que afecta la confiabilidad de la misma, especialmente en lo que atañe a la obligación 2.1 por su relación principal con el objeto del contrato y las actividades de consolidación, seguimiento y reporte, previstas como aporte al proyecto catastro multipropósito, lo que da lugar al inicio de una indagación preliminar.

De otra parte, la asunción de compromisos que superan la vigencia fiscal sin la justificación exigida en la normativa aplicable, como ocurre en este caso con la constitución de la reserva presupuestal, afecta la consistencia de la información y el proceso presupuestal.

Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria e inicio de indagación preliminar.

Respuesta de la entidad.

(...)

En este sentido se precisa, que tal y como se advierte en el oficio remitido por el Ente de Control, la sustentación de la reserva por parte del IGAC se estructuró con un documento de solicitud de reserva el cual está integrado por un archivo Excel, contentivo de la motivación puntual por contrato. Igualmente, se constituye en un

documento de sustentación de lo realizado en esa oportunidad, el oficio de adición de los contratos; con lo cual, la motivación de estas decisiones contractuales y presupuestales reposa en esos tres documentos.

(...)

1. De manera preliminar, es pertinente definir el concepto de contrato de prestación de servicios en entidades estatales a partir de lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997.

“El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. (...)”¹.

Ante esta situación y a lo largo de ella, a partir de marzo de 2020, se decretó la emergencia sanitaria a raíz de la propagación del COVID 19, adoptándose por parte del Gobierno Nacional, una serie de medidas encaminadas a controlar el avance de la pandemia, entre las cuales se encuentra el confinamiento obligatorio. Ante estas restricciones, la Entidad durante el año 2020 generó varias circulares con los lineamientos para la prestación de los servicios de la entidad acogiendo lo ordenado por el Gobierno Nacional.

(...)

En consecuencia, actividades como las que desarrolla el IGAC, se vieron seriamente afectadas, toda vez, que las actividades en campo quedaron suspendidas retrasando los procesos de actualización que se habían iniciado en los primeros meses de 2020.

No obstante, una vez se inició el levantamiento paulatino de las medidas restrictivas de la movilidad, se dio inicio al proceso de levantamiento de información en campo. Lo anterior con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Instituto en el marco de los diferentes contratos suscritos con entidades territoriales.

El atraso originado en la suspensión prolongada de actividades en campo impactó en los cronogramas de actividades de actualización catastral, situación que originó que, a 31 de diciembre, aún estuvieran pendientes labores de verificación de información, de cierre de proyectos, consolidación de información, cierre de los aspectos financieros de cada uno de los proyectos, diagnósticos para la determinación de cumplimiento de metas, entre otras.

Conforme con esta situación y con ocasión de la pandemia, la cual no se encontraba prevista ni en la planeación del Instituto ni en la planeación de los proyectos nacionales, se vio la necesidad de realizar las reservas presupuestales y adicionar los contratos en mención y así dar cumplimiento a los compromisos desde los diferentes aspectos y especialidades de cada profesional contratado. Y con ello satisfacer la necesidad inicial de la entidad.

(...)

Adicional a la argumentación general expuesta y a lo señalado sobre la Observación 4, la adición y prórroga del contrato 23320 de 2020 se dio con el fin de realizar un diagnóstico de los procesos culminados en el año 2020, cumplimiento de metas de formación, actualización y conservación catastral, así como depuración de saldos, así como empezar a establecer metas y plantear planes de trabajo para ejecutar durante el año 2021, al igual que dar apertura o continuidad a los procesos de formación, actualización y conservación catastral durante la vigencia 2021. Con este grupo se pretendía establecer un balance de lo realizado en el 2020.

Por lo tanto, la contratista en su informe de actividades No. 13 estableció que realizó el seguimiento a las inconsistencias que presentan los municipios para pasar del CICA al SNC en el proyecto de actualización de Risaralda, seguimiento a los procesos de actualización en los municipios de La Celia, Belén, Marsella, Santuario, Balboa, Apia, Pueblo Rico y Guática del departamento de Risaralda, los cuales se encontraban en etapa de cierre, Seguimiento a todos los pasos necesarios para cierre de la actualización catastral generada en 2020 entre otros.

Tal como se evidencia, para el cierre de operaciones y entrega de productos de las obligaciones contraídas era fundamental realizar la adición y prórroga del presente contrato.

(...)

Del análisis puntual a cada una de las dos obligaciones que, supuestamente fueron incumplidas, se precisa que no son de recibo las observaciones realizadas en el informe de la Contraloría frente a las deficiencias en el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones por parte del supervisor, si bien es cierto que en la estructura de la presentación del informe de actividades no se enlistó, para todos los casos, el total de las obligaciones contractuales, eso no deriva en el incumplimiento alegado puesto que, como se evidenció las actividades desarrolladas cumplieron a cabalidad con cada una de las obligaciones determinadas en el contrato de prestación de servicios No. 23320 de 2020 y por consiguiente el objeto contractual.

“Al verificar los informes de actividades remitidos por el contratista, en estos se evidencia que elaboró plan de trabajo y cronograma para la ejecución de las obligaciones del contrato y presentó informe mensual de actividades, dando cumplimiento a la obligación 2.9 para lo cual se realiza la siguiente enunciación:”

Informe Nro. 1

2.2. realizó el acompañamiento de manera permanente a las direcciones territoriales asignadas, así como en las unidades operativas de catastro, en la elaboración y consolidación de los planes de trabajo de los proyectos de formación, actualización y conservación.

Tomado de la Cuenta N. 1, folio 3

Informe Nro. 2

2.2. realizó el acompañamiento de manera permanente a las direcciones territoriales asignadas, así como en las unidades operativas de catastro, en la elaboración y consolidación de los planes de trabajo de los proyectos de formación, actualización y conservación.

elaboró y entregó el informe de actividades realizadas, durante los días del periodo indicado del 01 de marzo y el 31 de marzo de 2020.

Tomado de la cuenta No. 2 folios 4 y 5

Informe Nro. 4

2.2. Realizar el acompañamiento de manera permanente a las Direcciones Territoriales asignadas, así como en las Unidades Operativas de Catastro, en la elaboración y consolidación de los planes de trabajo de los proyectos de formación, actualización y conservación.

*Tomado de la Cuenta No. 3
folios 3 y 7*

Informe Nro. 5

Elaboró y entregó el informe de actividades realizadas, durante los días del periodo indicado del 01 de junio y el 30 de junio de 2020.

2.2. Realizar el acompañamiento de manera permanente a las Direcciones Territoriales asignadas, así como en las Unidades Operativas de Catastro, en la elaboración y consolidación de los planes de trabajo de los proyectos de formación, actualización y conservación.

<p>cumplimiento de las metas definidas para la vigencia, así como la ejecución financiera del presupuesto asignado a las Direcciones Territoriales.</p>	<p>Elaboración de informes a 30 de junio del presente año sobre los avances en el área de conservación con respecto a la meta anual. Diagnostico de los saldos a esta fecha de corte. Se realizaron los informes para la Territorial Bolívar, Cesar, Nariño, Risaralda, Quindío y Santander.</p> <p>Sequimiento a las incidencias que presentan los funcionarios de</p>	<p>https://drive.google.com/drive/folders/1Oj34bmg9Jq2N5LOMX39sdN8vty6MNN-o?usp=sharing</p>
---	---	--

Informe Nro.6

En este sentido, observación planteada no es de recibo.

Análisis de la Respuesta.

Con respecto a la adición del contrato y la constitución de la reserva presupuestal, la entidad refiere que:

“Tal y como lo establece el Alto Tribunal, el contrato de prestación de servicios debe tener un plazo limitado indispensable para ejecutar el objeto contractual”

En ese sentido, el tiempo previsto para la ejecución del contrato, debe responder al estudio previo para ejecución del mismo, al plazo estipulado en el contrato y a la planeación y seguimiento al cronograma de trabajo.

Frente a lo manifestado por el IGAC, con relación a que los procesos de actualización comprenden varias etapas preoperativa, operativa, posoperativa y de validación, es preciso señalar lo siguiente:

1. No hay relación de causalidad *entre lo observado y las características señaladas con respecto al contrato de prestación de servicios, que refiere en el texto, así:* “a. La prestación de servicio versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. (...)”, *toda vez, que la deficiencia no se atribuye al tipo de contrato realizado por el Instituto.*

2. Por su parte, la CGR, no desconoce que el Instituto es responsable de la gestión catastral, en cumplimiento de la política pública y que se requiere efectuar procesos contractuales para realizar entre otros la actualización catastral en sus diferentes etapas; sin embargo, lo observado consiste es, en el manejo dado a las adiciones afectando el presupuesto, al pasar de 2020 a la vigencia 2021, que por las justificaciones del IGAC, no corresponden a lo estipulado en la normatividad contenida en el Decreto 111 de 1996 artículos 12 y 14, que tratan sobre los principios que rigen el sistema presupuestal, en desarrollo de la relación contractual.

3. Con relación a que *“las obligaciones adquiridas con los diferentes municipios no se encontraban limitadas para el año 2020 puesto que algunas continuaron para la vigencia 2021”* como lo expresa el IGAC, es preciso indicar que la continuidad en la necesidad de la contratación no es una condición de excepcionalidad, requisito previsto para la constitución de reservas presupuestales.

Finalmente para el argumento presentado a causa de los atrasos en la ejecución de las actividades por suspensiones prolongadas debidas al COVID-19, la CGR encuentra que no corresponde con la respuesta del IGAC sobre las justificaciones para la adición del contrato y la constitución de la reserva presupuestal correspondiente, es preciso señalar que, en la información remitida a la CGR sobre la cual se fundamentan las adiciones y prórrogas, no se justifica la emergencia sanitaria como impedimento para la ejecución de las obligaciones; como tampoco, se observan retrasos en la ejecución contractual, a causa de la pandemia, en los informes del contratista y supervisor anexados en la información requerida por la CGR, que determinen las adiciones y prórrogas.

De otra parte, en consideración a la respuesta sobre el resultado de la revisión del cumplimiento de las obligaciones del contrato 23320 de 2020, en cuanto a las obligaciones 2.1 y 2.9 se encontró que, para la primera relacionada con la elaboración del “plan de trabajo y cronograma para la ejecución de las obligaciones del contrato, presentar informe mensual de actividades.” El IGAC manifestó que soportó su ejecución basados en otras obligaciones, tales como, realizar el acompañamiento de manera permanente a las direcciones territoriales asignadas, elaboración y consolidación de los planes de trabajo de los proyectos de formación, actualización y conservación. El IGAC manifiesta que “en estos se evidencia que elaboró plan de trabajo y cronograma para la ejecución de las obligaciones del contrato y presentó informe mensual de actividades, dando cumplimiento a la obligación 2.9”

De lo expuesto por la CGR entiende que el contratista realizó el acompañamiento referido en la actividad 2.2., Sin embargo, no realizó el Plan de trabajo ni el Cronograma de trabajo, por lo tanto, no es de recibo para la CGR y en cuanto al punto relacionado a la obligación 2.9 Recibir al inicio del contrato y entregarlo al finalizar el mismo al supervisor los elementos devolutivos asignados para el cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato, el IGAC aportó el paz y salvo completo y firmado por las dependencias de la entidad, en donde consta la entrega de los elementos devolutivos a la entidad, por tanto, se retira ese ítem de la situación observada.

Se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, con inicio de Indagación Preliminar por la actividad 2.1.

Hallazgo. 11. Cumplimiento de actividades, Adición y Constitución De Reservas Contrato Prestación de Servicios IGAC No. 23329 de 2020 (A.D. IP).

Constitución Política: Artículo 209 La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Decreto 111 de 1996, Artículos 12 y 14, establecen y definen, entre los principios del sistema presupuestal el de “Anualidad” en los siguientes términos: “El año fiscal comienza el 1º 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” (L. 38/89, art. 10). Por su parte el artículo 8 de la Ley 819 de 2003 estableció “Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

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.

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 solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

Doctrina MHCP²⁷ (Circular 031 de 2011 PGN) “...el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como un “instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos de constituya la respectiva reserva presupuestal”.

La lectura armónica de las normas citadas indica que el presupuesto aprobado y disponible debe ejecutarse dentro de la vigencia, conforme al principio de anualidad y aquellas ejecuciones que requieran un lapso superior deben acudir a las vigencias futuras para cuyo trámite se establecen unos requisitos que evidencien tal necesidad; así, los recursos deben ejecutarse, en su totalidad, como se prevé legalmente. En consecuencia, la constitución de reservas, prevista normativamente, resultaría de situaciones imprevisibles en un proceso de planeación presupuestal y contractual.

Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación (...)” Artículo 83 “Supervisión e interventoría contractual” y Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores”.

Ley 610 de 2000, artículo 3, establece el concepto de gestión fiscal como:

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

²⁷ Oficio 030850 de 22 de septiembre de 2011 Pg. 11 y 12.

Decreto 403 de 2020 en su artículo 135, modifica y adiciona dos párrafos al artículo [39](#) de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables. podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal..."

Ley 734 de 2002 por el cual se “expide el Código Disciplinario Único”, Artículo 34, numerales 1 y 2 se establece que son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente y 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

En el **Documento de Procedimiento de contratación del IGAC**, se presentan los **numerales 5.3 y 5.4** que reglamentan la supervisión e interventoría de los contratos: Numeral 5.3 Etapa contractual, *“En esta etapa resulta de trascendental importancia la actividad del supervisor o interventor quien da fe del cumplimiento de las obligaciones contractuales y tiene la potestad de requerir al contratista cuando advierta un riesgo en la ejecución contractual. En este sentido debe atender los lineamientos establecidos en el procedimiento de supervisión e interventoría previsto en el Instituto”*.

Numeral 5.4 Supervisión e interventoría, De acuerdo con el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión e interventoría contractual envuelve el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero.

El Contrato de Prestación de Servicios IGAC No. 23329 de 2020, Cláusula 2 - Obligaciones del contratista, incluye los numerales 2.1 al 2.20 en los cuales se detallan labores como:

2.1 A partir de la orden de inicio del contrato y dentro de los cinco (5) primeros días hábiles, deberá elaborar junto con el supervisor el plan de trabajo, definiendo para ello un cronograma que discrimine cada una de las actividades que involucren las

obligaciones del presente contrato, este cronograma que discrimine cada una de las actividades que involucren las obligaciones del presente contrato, este cronograma deberá ser incorporado a la herramienta de gestión dispuesta para tal fin por la oficina de informática y telecomunicaciones y servirá de base para el seguimiento permanente del desarrollo del contrato.

2.2 Proponer e implementar acciones de mejora y optimización sobre la administración de procesos del sistema catastral.

2.3 Apoyar los despliegues y actualizaciones del sistema nacional de catastro.

2.4 Solucionar oportunamente las incidencias y realizar las labores de mantenimiento que le sean asignadas.

2.5 Implementar tareas de automatización para la gestión de las incidencias, requerimientos y labores de mantenimiento que le sean asignadas.

2.6 Genera indicadores de gestión, reportes y presentar los informes necesarios o solicitados por el supervisor del contrato relacionados con los componentes asignados.

2.7 Elaborar, implementar y documentar los nuevos requerimientos de desarrollo que se requieran para las plataformas de los sistemas de información y aplicaciones asignadas.

2.8 Realizar y analizar pruebas técnicas (funcionales y no funcionales) de los sistemas de información y aplicaciones asignadas.

2.9 Elaborar y mantener actualizada la documentación de los desarrollos que le sean asignados.

2.10 Mantener actualizado el catálogo y portafolio de servicios y componentes relativos a los sistemas de información y aplicaciones asignadas.

2.11 Realizar análisis y desarrollos para establecer afinamientos al software, con el fin de mejorar los tiempos de respuesta de los aplicativos.

2.12 Entregar al supervisor del contrato cronograma detallado por cada uno de los desarrollos asignados en correspondencia a los hitos, las entregas, los compromisos y requisitos funcionales del software para su aval.

2.13 Acoger la(s) metodología(s) de desarrollo estipuladas por la oficina de informática y telecomunicaciones, como instrumento para el desarrollo de las soluciones de software asignadas.

2.14 Informar oportunamente al supervisor del contrato sobre los eventuales inconvenientes que se presenten en la ejecución de las actividades, con el fin de

darles solución en forma efectiva y realizar recomendaciones para optimizar la ejecución de las actividades, con el fin de darles solución en forma efectiva y realizar recomendaciones para optimizar la ejecución del contrato.

2.15 Gestionar incidentes o requerimientos reportados en centro de servicios de TI, de conformidad con los ANS pactados con el cliente, los procedimientos y protocolos establecidos por la entidad.

2.16 Documentar de manera permanente las acciones realizadas en el centro de servicios de TI y realizar seguimiento al caso hasta el cierre del mismo.

2.17 Dar cumplimiento a las disposiciones del sistema de gestión de seguridad, salud y ambiente de la entidad e informar oportunamente al área responsable, sobre las condiciones, actos inseguros, incidentes y accidentes ambientales y de trabajo del que tenga conocimiento.

2.18 Participar en reuniones, mesas de trabajo, acciones o actividades a las que se les cite aportando al cumplimiento de la misión de la Dependencia.

2.19 Conocer y aplicar lo establecido en los procedimientos documentados (Manuales, Instructivos, Metodologías, guías), al igual que conocer y diligenciar los formatos oficializados por la entidad para el cumplimiento del objeto contractual y como garantía para el IGAC de la eficaz planificación, operación y control de los procesos del sistema de gestión integrado.

2.20 Recibir al inicio del contrato y entregar al final del mismo al supervisor los elementos devolutivos.

Cláusula 3–Reportes mensuales a entregar, en donde se establece: “entrega(sic) informes mensuales de las obligaciones realizadas en desarrollo con el objeto del contrato”

El Contrato de Prestación de Servicios IGAC No. 23329 de 2020, Cláusula 7 – Vigencia y tiempo de ejecución, se establece que “la vigencia y el término de ejecución será de 8 meses, a partir de la orden de iniciación dada por el ordenador del gasto, sin exceder del 30 de diciembre de 2020”.

El contrato de prestación de servicios No 23329, celebrado entre el IGAC y persona natural, por \$ 58.642.928 con inicio el 10 de febrero de 2020 y plazo de 8 meses, cuyo objeto es la “Prestación de servicios profesionales para orientar y ejecutar actividades de levantamiento de información, desarrollo y mantenimiento del gestor de procesos y del componente web de los sistemas de información y aplicativos para la operación del sistema nacional de catastro” En su desarrollo se realizaron 2 adiciones y prorrogas justificadas mediante memorando tal y como lo exige el procedimiento de contratación del IGAC.

La primera adición y prórroga, se realizó el 06 de octubre de 2020, por 2 meses y 20 días (hasta el 30 de diciembre de 2020), por un valor de \$ 17.837.223 y la segunda adición y prórroga se realizó el 17 de diciembre de 2020, por 1 mes (hasta el 30 de enero de 2021) por un valor de \$ 7.330.366, para un valor total de contrato de \$ 83.810.517.

La primera adición y prórroga del contrato, se encuentra soportada en el memorando 1500 del 06 de octubre de 2020 de la oficina de Informática y Telecomunicaciones para la Dirección General, para este compromiso en particular así:

“(…)Los contratos de prestación de servicio del asunto fueron suscritos por periodos no superiores a 8 meses en razón a que si bien es cierto los contratistas al momento de la suscripción de los respectivos contratos reunían las calidades tanto académicas como de experiencia para desempeñar la labor encomendada, se requería establecer un término prudencial para tener certeza que los mismos se encontraban debidamente capacitados para desempeñar la labor que les fue encomendada en condiciones de calidad y oportunidad, esto en consonancia con los principios de economía y transparencia que orientan el desarrollo de todos los procesos de contratación estatal. Por tal motivo dado el correcto desempeño de las labores encomendadas a los contratistas se justifica ampliamente la continuidad de los mismos a lo largo de la anualidad 2020, más aún cuando no se cuenta al interior de la oficina con el personal de planta suficiente para ejecutar las labores encomendadas en los respectivos contratos y las actividades a desarrollar se hacen necesarias para el correcto desempeño de las funciones atribuidas por la ley a la Oficina de Informática y Telecomunicaciones(…)

Así mismo, con sustento en la modificación de adición y prórroga del contrato, el IGAC constituyó una reserva presupuestal, la cual aparece soportada en el Memorando 5000-2020-024421-IE001 del 30 de diciembre de 2020, suscrito por el Subdirector General de Entidad Descentralizada -Subdirección de Catastro, para este compromiso en particular, así:

“ De acuerdo con la utilización excepcional de las reservas presupuestales y considerando que en el cierre de la vigencia fiscal cada órgano debe constituir 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 donde las reservas presupuestales solo podrá utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen, me permito informar los procesos de contratación de adquisición de bienes, insumos y servicios, contratación de prestación de servicios de las contratistas que por su condición de maternidad y por necesidad del servicio en cumplimiento a los objetivos misionales de la entidad, deben constituirse como reserva presupuestal en la Subdirección de Catastro. Para el efecto se anexa como parte integral de este memorando, la relación de los

procesos, indicando la justificación del valor de la reserva a ejecutarse en la vigencia 2021”.

En documento Anexo Excel, que hace parte del citado memorando, allegado por el IGAC ante el equipo auditor de la CGR, se señaló:

“debido a la necesidad de adelantar adiciones y prórrogas que permitan contar con los recursos necesarios para adelantar las actividades del cierre catastral, informes, y gestión de los contratos a cargo de la Oficina de Informática y Telecomunicaciones”

Del análisis efectuado a la constitución de la reserva en mención, se concluye que no es procedente la justificación realizada por la entidad; toda vez, que los hechos en que se fundamenta no son de las características previstas en las normas y doctrina presupuestales, es decir: excepcionales; por el contrario, dicha justificación se sustenta en eventos previsibles, conforme a los términos y el plazo establecidos en el contrato inicial, situación que contraría los principios orientadores de la actividad contractual y presupuestal, como son: Planeación y Anualidad.

De otro lado, en los soportes de ejecución del contrato se evidenció que en ninguno de los 12 informes del contratista y de la supervisión, tramitados al final de cada mensualidad, en cumplimiento del contrato, se informa la realización y cumplimiento de 5 de las 20 obligaciones contractuales previstas en la cláusula 2 “Obligaciones del contratista”, que se refieren a las actividades contenidas en las obligaciones 2.6, 2.7, 2.8, 2.10 y 2.11.

2.6 Generar indicadores de gestión, reportes y presentar los informes necesarios o solicitados por el supervisor del contrato relacionados con los componentes asignados.

2.7 Elaborar, implementar y documentar los nuevos requerimientos de desarrollo que se requieran para las plataformas de los sistemas de información y aplicaciones asignadas.

2.8 Realizar y analizar pruebas técnicas (funcionales y no funcionales) de los sistemas de información y aplicaciones asignadas.

2.10 Mantener actualizado el catálogo y portafolio de servicios y componentes relativos a los sistemas de información y aplicaciones asignadas.

2.11 Realizar análisis y desarrollos para establecer afinamientos al software, con el fin de mejorar los tiempos de respuesta de los aplicativos.

Tampoco hay evidencia de que se haya realizado algún requerimiento sobre estas obligaciones al contratista.

Por consiguiente, la información contenida en los informes periódicos del contratista y del supervisor, durante la ejecución del contrato, no presentan la consistencia y completitud esperadas de conformidad con las condiciones y procedimientos contractuales aplicables, con respecto a las obligaciones identificadas anteriormente (2.6, 2.7, 2.8, 2.10 y 2.11), que por su incidencia directa en el cumplimiento del objeto contractual y en las actividades de levantamiento de información, desarrollo y mantenimiento del gestor de procesos y del componente web de los sistemas de información y aplicativos para la operación del sistema nacional de catastro del sistema de catastro multipropósito, da lugar al inicio de una indagación preliminar.

De igual forma, la asunción de compromisos que superan la vigencia fiscal sin acreditarse la justificación exigida en la normativa aplicable, como ocurre en este caso con la constitución de la reserva presupuestal, afecta el proceso presupuestal y los principios y procedimientos que lo informan.

Las situaciones anotadas anteriormente configuran un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e inicio de indagación preliminar.

Respuesta de la entidad.

“En atención a los planteamientos expuestos se precisa que el Decreto 1068 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con el principio de anualidad y las reservas presupuestales señala en su artículo 2.8.3.4 lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.8.3.4. 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).”

Por su parte el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 dispone:

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”.

Es importante recalcar que el principio de la anualidad establece una fecha de corte al 31 de diciembre de cada anualidad, para que las entidades estatales, puedan comprometer las apropiaciones que estén autorizadas en la respectiva anualidad. Por tal razón, enfatiza el artículo 2.8.3.4 del Decreto 1068 de 2015 que, con posterioridad al 31 de diciembre, no se pueden comprometer presupuestalmente recursos apropiados de la vigencia.

Ahora, el citado artículo 89 instituye la figura de la reserva presupuestal, la cual es el fundamento para que las entidades estatales, sujetas al Estatuto Orgánico de Presupuesto, puedan cumplir sus compromisos, entre estos, los contractuales, durante la vigencia fiscal siguiente, siempre y cuando, por supuesto, estos compromisos se hayan perfeccionado, máximo a 31 de diciembre de la respectiva anualidad.

Este mecanismo de las reservas presupuestales fue avalado por la Corte Constitucional, en Sentencia C-502 de 1993, al señalar:

“En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos.”

Así mismo, la reglamentación de la reserva presupuestal, como mecanismo necesario y pertinente, para cumplir obligaciones contractuales que se ejecutan, con posterioridad al 31 de diciembre de la anualidad, se encuentra contemplada en el artículo 2.8.1.7.3.1 del Decreto 1068 de 2015 que señala:

ARTÍCULO 2.8.1.7.3.1. Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos. De la normativa transcrita se concluye que las reservas presupuestales se constituyen en el instrumento presupuestal vigente y son una excepción al principio de anualidad presupuestal, originada fundamentalmente en los contratos que celebren las entidades públicas.

Así mismo, los contratos estatales pueden ser modificados para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, así lo prevén los artículos 15 y 16 de la Ley 80 los cuales facultan a la entidad contratante a modificar los contratos para evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, incluso en la sentencia C-949 de 2001, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.

Así las cosas, la reserva presupuestal objeto de esta observación se efectuó con fundamento en las prórrogas que presentó el contrato 23329, más aun teniendo en cuenta que no se contaba con el personal de planta suficiente para ejecutar las labores encomendadas en el respectivo contrato y que las actividades a desarrollar eran necesarias para el correcto desempeño de las funciones atribuidas a la Oficina de Informática y Telecomunicaciones, no aceptándose así la observación presentada por la Contraloría en

la medida en que la misma cumplió con lo establecido en el artículo 89 anteriormente citado pues dicha adición estaba perfeccionada y desarrollaba el objeto de la apropiación.

Respecto de las obligaciones del contrato se aclara que el contratista cumplió con las actividades requeridas por el IGAC, así como con las obligaciones 2.6, 2.7, 2.8, 2.10 y 2.11 las cuales se ejecutaron con ocasión del contrato 23329-2020, de acuerdo con lo siguiente: Obligación 2.6 consistente en generar indicadores de gestión, reportes y presentar los informes necesarios o solicitados por el supervisor del contrato relacionados con los componentes asignados, para evidenciar su cumplimiento se anexan los reportes e informes asociados con las actividades del contrato.

Obligación 2.7 referente a elaborar, implementar y documentar los nuevos requerimientos de desarrollo que se requieran para las plataformas de los sistemas de información y aplicaciones asignadas. En las actas de supervisión de los meses de febrero, marzo, abril, septiembre, octubre, noviembre, se especificaron los desarrollos de los Proyectos T, SNC-JEE, JBPM y Catastro así:

- Se realiza Ajuste al desarrollo de los Trámites Automáticos Vía Administrativa, integrado en la API de Proyecto-T*
- Se realiza ajuste de servicio de cancelar tareas de la herramienta Rest API de proyecto-T*
- Se realiza desarrollo para permitir la cancelación masiva de trámites desde la API de proyecto T*
- Desarrollo y finalización de trámites de productos catastrales*
- Implementación y Configuración JBPM*
- Implementación y Configuración KeyCloak con API KIE*
- Desarrollo servicios Web Bandeja de Tareas*
- Desarrollo Front Bandeja de Tareas*
- Modelamiento procesos Mutación de primera*
- Desarrollo FrontEnd UI sistema Catastral*

Obligación 2.8 consistente en realizar y analizar pruebas técnicas (funcionales y no funcionales) de los sistemas de información y aplicaciones asignadas. Para el cumplimiento de esta obligación, se ejecutaron pruebas unitarias a los desarrollos asignados que se encuentran relacionados en las actas de febrero de 2021 a enero de 2021 en los proyectos Proyecto T, SNC-JEE

Obligación 2.1 cuyo objeto es mantener actualizado el catálogo y portafolio de servicios y componentes relativos a los sistemas de información y aplicaciones asignadas. Durante la ejecución del contrato se mantuvo actualizado el catálogo y portafolio de servicios y componentes relativos a los sistemas de información y aplicaciones.

Obligación 2.11 alusiva a realizar análisis y desarrollos para establecer afinamientos al software, con el fin de mejorar los tiempos de respuesta de los aplicativos. Su cumplimiento se evidencia en las actas de los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto donde se especificaron desarrollos en Proyecto T, SNC-JEE así:

- Se realiza ajuste al desarrollo para permitir transferir usuarios con valor Null*
- Ajuste control de calidad cancelar tramites*
- Ajuste control de calidad asignación tramites masivos*

- Ajuste control de calidad reclamar usuario Jobs
- Desarrollo de los ajustes de control de calidad asociados de proyecto T.
- Se realiza ajuste en la API de proyecto T para vincular desarrollo de cancelación de trámites.
- Se realiza ajuste en la API de proyecto T para vincular desarrollo de archivado de tramites

Lo anterior para concluir que el objeto del contrato fue cumplido en su totalidad por el contratista, por lo que no se acepta la observación realizada por el ente de control.

Análisis de la respuesta.

En cuanto a la reserva presupuestal, atendiendo la respuesta, se menciona el Decreto 1068 de 2015, el cual ratifica como principio el artículo 2.8.3.4 “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.

Por su parte, el Artículo 2.8.1.7.3.1 de la misma norma, “Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos”

Como lo referencia el artículo, éste trata sobre la incorporación en el Sistema SIIF de las reservas presupuestales y cuentas por pagar, aplicadas y aprobadas por la Entidad.

En las respuestas entregadas para el análisis con respecto a este punto de la reserva presupuestal, el IGAC manifiesta que los modificatorios y adiciones corresponden a la necesidad propia del ejercicio en la medida que el no contar con el personal de planta puede constituirse como un elemento importante al momento de decidir sobre una adición o prórroga de un contrato.

De esta manera, se evidencia que el IGAC no manifiesta una respuesta de fondo al trámite llevado a cabo para la constitución de la reserva presupuestal, toda vez que hacen mención a la constitución como una acción secundaria y permitida posterior a la realización de adición y prórroga, siendo los argumentos que sustentan la adición más no la constitución de la reserva presupuestal, dado que ésta no cuenta

con los argumentos justificables debido a que no se evidenció que se presentaran circunstancias ajenas tanto al contratante o contratista para la continuidad de la prestación del servicio o elementos de imprevistos excepcionales, tal cual lo establece la normatividad señalada.

En conclusión, se determinan deficiencias en la planificación y desarrollo a llevarse a cabo dentro de la misma anualidad, en donde además, la justificación presentada para la continuidad, no obedece a hechos que no se hayan podido prever en la vigencia que le dio origen, de igual manera, no se aportan evidencias ni argumentos que permitan desvirtuar lo observado en el entendido de justificar su constitución en cumplimiento de la normatividad que le es aplicable, versando en los principios de planificación y anualidad correspondientes.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones, no se aportan los soportes en los informes para poder determinar si efectivamente las obligaciones 2.6, 2.7, 2.8, 2.10 y 2.11 fueron ejecutadas por el contratista en el término de la duración del contrato, pese a la respuesta, en donde indica que éstas se asumieron subsumidas en la ejecución de otras, no obstante no guardan relación con los productos establecidos tales como productos específicos de generación de documentos para implementar los nuevos requerimientos en las plataformas de información, generación de indicadores de gestión, realización de pruebas técnicas, actualizaciones de catálogos y portafolios de los sistemas de información y análisis para establecer afinamientos al software, encontrando que en los informes mensuales de Supervisión y del contratista, no reflejan su ejecución, lo cual ratifica deficiencias en la Supervisión realizada y las actividades desarrolladas.

De lo expuesto anteriormente, los argumentos no se encuentran razonablemente establecidos de conformidad con la norma aplicable a la constitución de reserva presupuestal y no son suficientes con ocasión al argumento de que fue tramitado en la vigencia 2020, motivo por el cual se mantiene lo observado con relación a las deficiencias en la supervisión del contrato, planificación y desarrollo a llevarse a cabo dentro de la misma anualidad, no es procedente la justificación realizada por la entidad; toda vez, que los hechos en que se fundamenta no son de las características previstas en las normas y doctrinas presupuestales, es decir: excepcionales, los argumentos no se encuentran razonablemente establecidos en la constitución de reserva presupuestal para la vigencia 2020, razones por las cuales se configura como hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria e inicio de indagación preliminar.

7.1 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO.

Objetivo específico No. 5: Evaluar el control interno y emitir el concepto sobre el mismo.

La calificación del control interno con base en el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización y con el resultado obtenido respecto a los hallazgos encontrados se detalla a continuación:

Tabla 18 Resultados de la evaluación de Control Interno, Catastro Multipropósito, vigencia 2020

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.					
<small>AFIIGAC CATASTRO MULTIPROPOSITO URBANO- RURAL 2020 Y 1 SEMESTRE 2021</small>					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control				28	1
B. Evaluación del riesgo				39	1,153846154
C. Sistemas de información y comunicación				40	1,2
D. Procedimientos y actividades de control				32	1,125
E. Supervisión y monitoreo				18	1,111111111
Puntaje total por componentes				1	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,112	
				Adecuado	
Riesgo combinado promedio				MEDIO	
Riesgo de fraude promedio				BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles			Ítems evaluados	Puntos	Calificación
A. Evaluación del diseño			21,000	32,000	1,524
B. Evaluación de la efectividad			21,000	35,000	1,667
Calificación total del diseño y efectividad			1,471		
			Adecuado		
Calificación final del control interno			1,583		
			Con deficiencias		

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Elaboró: Equipo Auditor

La Evaluación de efectividad de los mecanismos de Control Interno aplicados por las entidades auditadas, se enfoca en la detección de riesgos y diseño de controles del proceso “Implementación de la estrategia Catastro Multipropósito”, los cuales arrojan una calificación final de control interno de 1,583 **“Con deficiencias”**. Se destaca dentro de los criterios de evaluación que incidieron en el resultado, que son

congruentes con los niveles de riesgo identificados como alto, correspondientes a los procesos que no cuentan con mecanismos de control dentro de los mapas de riesgos, que permitan realizar un adecuado seguimiento del desarrollo de la estrategia, los que tampoco cuentan con indicadores de seguimiento que permitan establecer medir el avance y cumplimiento real de los mismos. Debilidades asociadas a los riesgos evaluados que determinan la calificación de control interno:

En el desarrollo e implementación de la estrategia de Catastro Multipropósito, se determinó:

- Contratación con deficiencias en la justificación de la constitución de reservas presupuestales, en las actividades de supervisión al cumplimiento de las obligaciones contractuales, liberación de saldos no ejecutados.
- Deficiente gestión por parte de las entidades para cumplir con los términos establecidos para la ejecución de actividades asignadas a cada una en el Plan de Acción y Seguimiento establecido en el Conpes 3958 de 2019.
- Deficiencias en el diseño de mecanismos de seguimiento y control por parte de las entidades en el desarrollo e implementación de la estrategia de catastro multipropósito.
- Inexistencia e Ineficacia en las medidas adoptadas por las entidades encargadas de realizar verificación de condiciones técnicas de los gestores catastrales, y en las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los gestores catastrales, en términos de oportunidad y eficiencia.

Se encontró que, en los controles señalados en los riesgos presentados por las entidades, y consolidados en la matriz de riesgos y controles, para la gestión catastral, que bajo el criterio del equipo auditor aplican al CM, diez son adecuados, seis parcialmente adecuados y cinco inadecuados.

El equipo auditor identificó riesgos adicionales que no habían sido tenidos en cuenta por las entidades, y que obedecen a la coordinación interinstitucional con entidades; inadecuados procedimientos de manejo de anticipos y pagos recibidos a satisfacción de bienes y servicios por el volumen de recursos que son y serán manejados en el desarrollo del CM (propios, nación y crédito); inoportunidad en implementación de plataformas tecnológicas para la implementación del CM, Incumplimiento de las actividades y planes en el marco de la actividad definida, Inconsistencia de la información sobre los predios en los procesos catastral y registral, Inexactitud durante el suministro de información respecto de los predios y/o a los posibles beneficiarios del proceso de gestión catastral, Incumplimiento de las normas y procedimientos para la adquisición de bienes y servicios. Inadecuado manejo de anticipos (legalizaciones) y pagos sin soportes.

En algunas entidades se evidenció que no cuentan con un mapa de riesgos específico para el Catastro Multipropósito, es general para el que permita identificar cada una de las actividades realizadas en desarrollo de la participación e implementación de la política CONPES.

Adicionalmente, se encuentra una debilidad en el control interno de la entidad, al encontrar en el análisis al realizado a el contrato No. 23605 suscrito entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y persona natural, el cual fue adicionado por un valor de \$9.065.945 y prorrogado hasta el 30 de enero de 2021, mediante el modificatorio No.1 suscrito el 21 de diciembre de 2020, que, el registro presupuestal No. 63120 de para la adición del contrato hasta enero 30 de 2021 es de \$9.065.945 y no de \$23.650.292, como aparece valorado en dicha justificación, cuantía que supera el registro presupuestal.

Objetivo específico No. 6: Atender las denuncias e insumos asignados, en relación con la ejecución de los recursos del Catastro Multipropósito.

En desarrollo de la Actuación Especial, el equipo auditor no tramitó ni recibió denuncias relacionadas con recursos de la estrategia Catastro Multipropósito, vigencia 2020.

8. ANEXOS

Anexo 1

Matriz de hallazgos.

OBJETIVO	HALLAZGOS	A	D	P	F	IP
1	Hallazgo. 1. Planeación para el cumplimiento de la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (A).	1				
	Hallazgo 2 Indicadores de cumplimiento PAS Conpes 3958 línea de acción 3.1 (A).	1				
	Hallazgo. 3. Línea de Acción 3.3 PAS. Estrategia de articulación de la información catastral con otras bases de información. (A.)	1				
	Hallazgo No. 4. Indicadores de cumplimiento PAS Conpes 3958 de 2019 Acciones 1.5 y 1.8 (A).	1				
2	Hallazgo 5. Objetivo 1. – Plan de Acción y Seguimiento – PAS SNR (A).	1				
3	Hallazgo 6. Adición, prórroga y Constitución Reservas Presupuestales Contratos de Prestación de Servicios IGAC Nos. 23605 23324, 23263, 23315, 23942, 23319, 23356, 23365, 23366 y 23415 (A.D.).	1	1			
	Hallazgo. 7. Adición y prórroga Contrato Prestación de Servicios No. 24020 de 2020 Consistencia información y Constitución Reservas Presupuestales contratos IGAC (A-D).	1	1			
	Hallazgo. 8. Informes de cumplimiento de actividades, justificación adición y constitución de reservas Contratos Prestación de Servicios IGAC No. 23464, 23363, 23452, 23384 y 23937 de 2020 (A. D.).	1	1			
	Hallazgo. 9. Cumplimiento de actividades Contratos prestación de servicios IGAC No 23345 de 2020 y 23463 de 2020 (A. D.).	1	1			
4	Hallazgo. 10. Cumplimiento de actividades, adición y constitución de reservas contrato Prestación de Servicios IGAC No. 23320 de 2020 (A. D. IP).	1	1			1
	Hallazgo. 11. Cumplimiento de actividades, Adición y Constitución De Reservas Contrato Prestación de Servicios IGAC No. 23329 de 2020 (A.D. IP).	1	1			1
TOTALES		11	6			2

A: Administrativo
 D: Disciplinario

F: Fiscal
 BA: Beneficio de Auditoría

IP: Indagación Preliminar