

## **INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE**

**A LA**

**SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA  
VIGENCIA 2021**

**CGR - CDGPIF Nro. 23 de 2022  
Diciembre de 2022**

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor General de la República

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado para la Gestión Pública  
e Instituciones Financieras

Julio César Cárdenas Uribe

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Supervisor

Aldalivar Solano Motta

Equipo de Auditores:

Líder

Claudia García Rodríguez

Integrantes del Equipo Auditor

Ana Yirlessa Córdoba Córdoba  
Beatriz Rodríguez Yepes  
Daniela Salcedo Torres  
Nirza Aliria Martínez Osorio  
Francisco Macías Plata  
Jairo Hernán Beltrán Martínez  
William A. Sarmiento Cuervo

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
1.1. OBJETIVOS	5
1.2. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	5
1.3. MARCO NORMATIVO	7
1.4. RESPONSABILIDAD DE LA CGR	8
<b>2. OPINIÓN CONTABLE</b>	<b>9</b>
2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN	9
2.2. OPINIÓN CONTABLE - NEGATIVA	10
<b>3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO</b>	<b>10</b>
<b>4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL</b>	<b>11</b>
4.1. OPINIÓN RAZONABLE	11
4.2. REFRENDACION RESERVAS PRESUPUESTALES	11
<b>5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA</b>	<b>11</b>
<b>6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>12</b>
<b>7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS</b>	<b>14</b>
<b>8. RECURSOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>14</b>
<b>9. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b>	<b>14</b>
<b>10. PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>15</b>
<b>ANEXO. 1 RELACIÓN DE HALLAZGOS</b>	<b>16</b>
<b>ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO 3. HALLAZGO 1 CUENTAS POR PAGAR</b>	

88111--

Bogotá D.C.,

Doctora  
**VIVIAN CAROLINA BARLIZA ILLIDGE**  
Superintendente  
Superintendencia de la Economía Solidaria  
Carrera 7 # 31-10 Pisos 11,15 y 16.  
vbarliza@supersolidaria.gov.co  
Bogotá D.C.

Respetada doctora Vivian:

La Contraloría General de la República – CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267<sup>1</sup> de la Constitución Política, practicó auditoría a los Estados Financieros de la Superintendencia de la Economía Solidaria de Colombia – Supersolidaria por la vigencia 2021, los cuales comprenden, el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados, y las notas a los Estados Financieros; así como la Información Presupuestal de la citada vigencia.

La Auditoría Financiera incluyó la comprobación de las operaciones económicas, para constatar si estas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera - AF.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por Supersolidaria, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Automatizado para el Proceso Auditor- APA de la CGR.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a Supersolidaria, dentro de la AF, otorgando el plazo legalmente establecido para que emitiera un pronunciamiento.

## 1. INTRODUCCIÓN

La CGR adelantó AF a Supersolidaria, por la vigencia 2021, que incluyó los siguientes objetivos:

---

<sup>1</sup> Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

## 1.1. OBJETIVOS

1. Emitir opinión sobre si los estados financieros por la vigencia 2021 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera y normativa aplicables, y si estos se encuentran libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o error.
2. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto al respecto.
3. Evaluar la ejecución del presupuesto de la vigencia 2021 y emitir la opinión correspondiente.
4. Evaluar las reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2021, para efectos de su refrendación
5. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas financieros y presupuestales.
6. Emitir fenecimiento o no, de la cuenta fiscal rendida por la vigencia 2021.
7. Atender las solicitudes ciudadanas asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.
8. Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2021 recursos para la participación ciudadana de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2021.

## 1.2 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

La Superintendencia de la Economía Solidaria – Supersolidaria, fue creada mediante la Ley 454 de 1998, como un organismo de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El objeto social de Supersolidaria, se enmarca en la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general y que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado.

La Inspección, vigilancia y control que Supersolidaria ejerce sobre las entidades vigiladas, se orienta a salvaguardar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, la correcta utilización de los recursos y la aplicación de las

ventajas normativas a ellas aplicadas, procurar la preservación de su naturaleza jurídica y del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las entidades vigiladas y también proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de Economía Solidaria, de los terceros y de la comunidad en general.

La Superintendencia de la Economía Solidaria adelanta la labor de supervisión a 3.503 vigilados, distribuidos según el monto de los activos reportados, de acuerdo con lo establecido en la Ley 454 de 1998, así:

Nivel 1: 381 vigilados: *“Cobija a todas las entidades que ejercen actividad financiera, es decir cooperativas especializadas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito; además, las organizaciones de economía solidaria que mediante acto administrativo la Superintendencia ubique en este nivel”<sup>2</sup>.*

Nivel 2: 575 vigilados: *“Cobija a cooperativas sin sección de ahorro y crédito, precooperativas, administraciones públicas cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales e instituciones auxiliares cuyos activos a 31 de diciembre de 2011 sean iguales o superiores a \$3.116.939.012”<sup>3</sup>.*

Nivel 3: 2.547 vigilados: *“Cobija a cooperativas sin sección de ahorro y crédito, precooperativas, administraciones públicas cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales e instituciones auxiliares cuyos sus activos a 31 de diciembre de 2011 sean inferiores a \$3.116.939.012”<sup>4</sup>.*

Para la vigencia auditada recaudó, por concepto de Tasa de Contribución, que corresponde al valor de la Cuota de vigilancia proveniente de cooperativas y fondos vigilados, la suma de \$31.240.442.738, siendo el más representativo dentro de los ingresos no tributarios, como se muestra en el siguiente cuadro.

**Tabla No. 1**  
**Recaudo**

<b>Descripción</b>	Cifras en pesos
	<b>Valor</b>
Contribuciones	31.240.442.738
Multas superintendencias	2.204.418.210
Intereses	147.157.856
<b>Total</b>	<b>\$33.592.018.814</b>

Fuente: Supersolidaria

<sup>2</sup> Tomado de página web Supersolidaria “<https://www.supersolidaria.gov.co/es/faq/11-cual-es-la-clasificacion-que-hace-la-superintendencia-sobre-los-niveles-de-supervision>”

<sup>3</sup> Tomado de página web Supersolidaria “<https://www.supersolidaria.gov.co/es/faq/11-cual-es-la-clasificacion-que-hace-la-superintendencia-sobre-los-niveles-de-supervision>”

<sup>4</sup> Tomado de página web Supersolidaria “<https://www.supersolidaria.gov.co/es/faq/11-cual-es-la-clasificacion-que-hace-la-superintendencia-sobre-los-niveles-de-supervision>”

## Planta de personal

La Resolución No. 2020410008935 del 28 de septiembre de 2020, determina la planta de personal de la Supersolidaria con 141 empleos de planta de estos 21 de carrera administrativa, 19 cargos de libre nombramiento y 264 contratistas.

### 1.3 MARCO NORMATIVO

#### Regulación Contable

Resolución 533 de 2015 "Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones" y sus modificaciones expedido por la Contaduría General de la Nación (CGN).

Resolución 081 del 2 de junio de 2021, "*Por la cual se modifican los catálogos generales de cuentas de los marcos normativos del Régimen de contabilidad Pública en lo relativo al régimen contable de los procesos judiciales, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales*". Expedida por la CGN

Resolución 080 del 2 de junio de 2021, "*Por el cual se modifica el procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias del Marco Normativo para entidades de Gobierno*", expedida por la CGN,

Resolución 221 del 29 de diciembre de 2020, de la CGN "*Por la cual se modifica el Catálogo General de cuentas del Marco Normativo para las Entidades de Gobierno*".

Resolución 218 del 29 de diciembre de 2020, expedida por la CGN, "*por la cual se modifican las normas de reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para las Entidades de Gobierno*", expedida por la CGN.

Resolución 167 de 2020 de octubre de 2020, expedida por la CGN, "*Por la cual se modifica el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno*"

Manual de Políticas contables MA-GREF-001, Superintendencia de la Economía Solidaria, expedido el 21 de mayo de 2021.

#### Regulación Presupuestal

- Ley 2063 de 28 de noviembre de 2020, "*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.*"

- Ley 2159 de 2021 “*Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022*”.
- Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación, “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el EOP*”.
- Decreto 1805 de 2020, “*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*”.
- Circular Externa No. 031 del 17 de noviembre de 2020, Cierre Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020 e inicio de la ejecución de la vigencia fiscal 2021.
- Circular Externa 032 del 5 de noviembre de 2021 MHCP, “*Cierre Presupuesto General de la Nación-PGN para la vigencia fiscal de 2021 e inicio de la ejecución del PGN de la vigencia fiscal 2022*”
- Circular Interna 058 del 26 de noviembre de 2021, Supersolidaria, “*Cierre Vigencia Financiera 2021 y Apertura 2022*”.
- Procedimiento interno de Supersolidaria PR-GREF-002, Ejecución y Control del Presupuesto, noviembre 2020.

#### 1.4 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267<sup>5</sup> de la Constitución Política de Colombia, y el Decreto Ley 403 de 2020, en cuyos Títulos I, V y VIII, se regulan los principios, sistemas y procedimientos técnicos de control fiscal, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, de acuerdo con el artículo 268<sup>6</sup> constitucional, la CGR tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR, ha llevado a cabo esta AF teniendo como soporte técnico conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica Nro. 0012 de 2017, “*por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF-*”.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

---

<sup>5</sup> Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

<sup>6</sup> Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019

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

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por Supersolidaria, así como la evaluación de la presentación de los estados financieros y cifras presupuestales.

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

## **2. OPINIÓN CONTABLE**

### **2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN**

La CGR auditó los Estados Financieros de la SUPERSOLIDARIA a 31 de diciembre de 2021. Con base en la verificación realizada a los registros contables de las cuentas seleccionadas, y el cumplimiento de los principios y normas de contabilidad vigentes que le son aplicables; se evidenciaron incorrecciones materiales, que afectan los Estados Financieros de 2021, relacionadas con:

- Incorrecciones materiales en los registros por \$5.035.351.974, afectando las cuentas 2401 Adquisición de bienes y servicios nacionales \$2.806.323.258, 3109 Patrimonio de las entidades de Gobierno \$2.229.028.716, e incorrecciones no materiales en las cuentas 13127 Contribuciones \$16.376.261 y 1386 Deterioro \$6.416.445.

La CGR auditó los Estados Financieros de la SUPERSOLIDARIA a 31 de diciembre de 2021. Con base en la verificación realizada a los registros contables de las cuentas seleccionadas, y el cumplimiento de los principios y normas de contabilidad vigentes que le son aplicables; se evidenciaron incorrecciones materiales, que afectan los Estados Financieros de 2021, relacionadas con:

- Deficiencias en la presentación de las Notas contables referidas a la Cuentas por Cobrar, las cuales son limitadas en la información que suministra, y afecta la comprensión de las cifras presentadas sin mayor análisis; por lo cual, incumple con el principio contable de Revelación.

## 2.2 OPINIÓN CONTABLE

### 2.2.1 Opinión Negativa

En opinión de la CGR, debido a la importancia relativa de lo descrito en el párrafo de “*fundamento de la opinión*”, los estados financieros de la Supersolidaria **no presentan razonablemente** en todos los aspectos significativos, la situación financiera a 31 de diciembre de 2021, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos y adoptados en el marco de información financiera aplicable.

## 3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO

Aplicada la metodología establecida por la CGR<sup>7</sup> El concepto sobre la calidad y eficiencia del control interno es CON DEFICIENCIAS, teniendo en cuenta que se presentaron debilidades en el proceso contable relacionadas con:

Incorrecciones materiales en el registro de Gastos de operación y administración y Cuentas por Pagar, por debilidades de control en el registro de Gastos de operación y administración y Cuentas por Pagar de una vigencia en la siguiente.

Así mismo, se evidenciaron debilidades en la planeación presupuestal, en la labor de supervisión de los contratos y en el establecimiento de mecanismos de control que permitan registrar los hechos económicos conforme a los mandatos normativos que rigen el cierre presupuestal, para la constitución de reservas presupuestales.

No obstante lo anterior, en el marco de control fiscal administrativo, preventivo y de seguimiento, asignado a las oficinas de Control Interno, que corresponde a la Oficina de Control Interno de Supersolidaria, se constató que realizó auditorías a procesos y auditorías especiales, se evidenció una labor de seguimiento constante sobre procesos significativos del área financiera tales como “Seguimiento a la valoración de los nuevos pasivos contingentes y la actividad litigiosa del Estado”, “Seguimiento a la Ejecución Presupuestal”, “Seguimiento al Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación”, al igual que actividades de seguimiento sobre las acciones de mejora del Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR.

---

<sup>7</sup> Guía de Auditoría Financiera – CGR

## 4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

### 4.1 OPINIÓN RAZONABLE

En opinión de la CGR, el presupuesto de la Supersolidaria, para la vigencia 2021, fue Razonable, toda vez que fue programado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad con el marco normativo aplicable<sup>8</sup>.

No obstante, se evidenció que, en la constitución de reservas presupuestales, no dio cumplimiento al artículo 89 del Decreto 111 de 1996, por cuanto algunas de las reservas constituidas corresponden, a contratos terminados anticipadamente; liquidados o cuyo bien y servicio fue recibido durante la vigencia auditada.

### 4.2 REFRENDACION RESERVAS PRESUPUESTALES

En cumplimiento de las instrucciones y lineamientos del MHCP, se verificó el cumplimiento de los requisitos para la constitución del rezago presupuestal a 31 de diciembre de 2021.

Al cierre de la vigencia 2021, la Supersolidaria constituyó 338 Reservas Presupuestales por \$4.058.840.588, de las cuales se tomó una muestra de 41 de ellas por \$3.039.105.844, que corresponde a un 74.87% del valor total; como resultado de la evaluación, se estableció que Supersolidaria, en algunos casos no dio cumplimiento a la normativa presupuestal aplicable; por lo tanto, la CGR no refrenda 7 Reservas Presupuestales por \$267,000,256 del total analizado.

## 5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR No **Fenece** la cuenta fiscal de Supersolidaria, por la vigencia fiscal 2021, como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla No 2**  
**Fenecimiento de Cuenta Fiscal Vigencia 2021**

OPINION CONTABLE	OPINION PRESPUESTAL
Adversa o Negativa	Razonable
<b>NO FENECE</b>	

Elaboró: Equipo auditor

Fuente: Formato 25 Resumen de diferencias

<sup>8</sup>Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el EOP".

Decreto 1805 de 2020, "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos".

Procedimiento interno de Supersolidaria PR-GREF-002, Ejecución y Control del Presupuesto, noviembre 2020.

En desarrollo de la auditoría se utilizó y validó la información reportada por Supersolidaria en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, con sus documentos y formularios electrónicos, se estableció que la información reportada es coherente con las verificaciones efectuadas por la CGR y fue rendida dentro del plazo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica Nro. 0042 del 25 de agosto de 2020.

## 6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento reportado por la Supersolidaria, con corte a 31 de diciembre de 2021 en el aplicativo SIRECI, está conformado por 11 hallazgos, de los cuales se determinó hacer seguimiento a 10 con fecha de terminación de las actividades a diciembre de 2021 y por ser hallazgos de origen financiero, teniendo en cuenta el enfoque de la presente auditoría.

Para los hallazgos financieros Supersolidaria estableció veintiún (21) acciones de mejora con un avance físico de ejecución al 31 de diciembre de 2021 del 100%.

La CGR, concluye que el Plan de Mejoramiento es INEFECTIVO, en razón a que, de los 10 hallazgos evaluados, las acciones y actividades de mejora adelantadas por Supersolidaria fueron efectivas en 6 hallazgos (60%) y sobre 4 hallazgos no permitieron subsanar las causas que les dieron origen. Supersolidaria debe replantear las acciones de mejora que permitan subsanar estos hallazgos.

A continuación, se relacionan los hallazgos evaluados cuyas acciones fueron EFECTIVAS para efectos de ser retirados del Plan de Mejoramiento:

**Tabla No 3**  
**Efectividad Plan de Mejoramiento**

No. de hallazgo según Plan de Mejoramiento	Hallazgos	Vigencia Auditoria	Avance	Efectividad
1 2019	"Pago de prima técnica a Superintendente y Superintendente delegados por un porcentaje del 60%". El art. 1 del Decreto 1624 de 1991 establece: ... la prima Técnica de los funcionarios con cargos de Superintendente y Superintendente Delegado fue liquidada con un porcentaje del 60%.	2019	100%	SI
1	Se identificó que de las 4.066 entidades del sector solidario que reportaron información de sus activos con corte a diciembre 31 de 2016 a Supersolidaria a través del SICSES, no les liquidó la respectiva tasa de contribución a noventa y tres entidades	2016	100%	SI
7	Redondeo en el software "SISTEMA DE PAGOS", De acuerdo con la información provista por el proveedor, las tasas de contribución se ajustan al múltiplo de cien más cercano, sin embargo, producto de las pruebas realizadas a la base de	2017	100%	SI

	datos de SIIGO con 2.728 pagos por la vigencia 2017, se encontraron las diferencias			
6	Se evidenció que, con corte de mayo de 2019, las organizaciones de la economía solidaria sujetas a su supervisión ...y cuya tasa de contribución se liquidó en las vigencias 20 a 2014... no han efectuado el pago efectivo de dichos dineros...no se cobraron dentro del término legal previsto (5 años) ... Por lo anterior, la Supersolidaria dejó de percibir recursos por \$108.463.825...	2019	100%	si
3	Se evidenció que para aquellas organizaciones solidarias que en las vigencias 2014 a 2018 reportaron información financiera de manera extemporánea, la SES liquidó la tasa de contribución conforme los porcentajes previstos en las Circulares Ext citadas y no aplicó la fórmula establecida en el # 3º del art 38 de la Ley 454/98.	2018	100%	si
5	se evidenció que para aquellas organizaciones solidarias que en las vigencias 2015 a 2018 no reportaron información financiera, la SES no ha liquidado la tasa de contribución que les correspondía cancelar a cada una de ellas y, por ende, no ha obtenido el pago de dicha contribución	.2018	100%	si

Así mismo, a continuación, se relacionan los hallazgos evaluados cuyas acciones fueron INEFECTIVAS, a los cuales se les deben replantear nuevas acciones de mejora que subsanen las causas que le dieron origen:

**Tabla No 4**  
**Hallazgos del Plan de Mejoramiento INEFECTIVO**

No. de hallazgo según Plan de Mejoramiento	Hallazgos	Vigencia Auditoria	Avance	Efectividad
4	En la subcuenta saldo a favor de terceros aparecen registrados \$41 millones que se recibieron entre los años 2014 y 2016, los cuales figuran a nombre de los depositantes, estos recursos corresponden a consignaciones por saldos de la cartera que fue vendida a la Central de Inversiones S.A - CISA.	2016	100%	No
11	Se evidenció que, de las 21 obligaciones en mención, el contratista ejecutó 13 de ellas, tal como se evidencia en los informes presentados por el contratista, los cuales dan cuenta de las obligaciones ejecutadas. Allí también, en relación con las obligaciones no ejecutadas, el contratista precisó: "No se asignó ninguna actividad con relación a este objetivo específico".	2019	100%	No
H06-2017	Evidencia debilidades en el ejercicio de la vigilancia y supervisión del contrato, como consecuencia de la inobservancia de las normas aplicables, lo que propició dos situaciones conexas: 1) incumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato	2017	100%	No
2	La SES inició su función de supervisión sobre 13 entidades de la economía solidaria nuevas	2019	100%	NO

	<p>inobservando los parámetros legales aplicables para la liquidación de la tasa de contribución de las entidades que no estuvieron sujetas a supervisión durante toda la vigencia y que señalan que debe ser proporcional al lapso en que la SES ejerció la supervisión sobre dichas organizaciones.</p>			
--	---	--	--	--

## 7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En desarrollo del proceso de auditoría no se recibieron denuncias ni solicitudes ciudadanas.

## 8. RECURSOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Superintendencia de la Economía Solidaria, para la vigencia 2021 no asignó recursos para participación ciudadana, sin embargo, para dar cumplimiento con lo establecido en la Ley 1757 del 6 de julio de 2015 “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”; diseñó un Plan de Participación Ciudadana en cumplimiento del artículo 2 de la misma Ley, cuyas metas y actividades se ejecutaron a través de contratos de prestación de servicios, suscritos para cumplir también con actividades misionales de Supervisión y cargados al proyecto “*Supervisión Basada en Riesgos*”, estos contratos guardan relación con actividades atinentes a; organización, desarrollo de los eventos para la difusión y socialización del marco estratégico Institucional 2019 – 2022, audiencia pública de rendición de cuentas 2020 - 2021, encuentros técnicos académicos, sensibilizaciones, socializaciones, capacitaciones, talleres, ruedas de prensa con los medios de comunicación nacional, regional y local.

Los eventos de socialización del Plan de Participación Ciudadana, fueron desarrollados a través del Contrato 242 de 2021 y estuvieron orientados a dar a conocer las actividades misionales de Supersolidaria; los recursos fueron ejecutados conforme a las necesidades de la entidad y las actividades desarrolladas permitieron la participación de Grupos de Interés<sup>9</sup>.

## 9. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la AF adelantada a la Supersolidaria por la vigencia 2021, se determinaron cinco (5) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunta

<sup>9</sup> Grupos de Interés de la Superintendencia de la Economía Solidaria, están conformados por; las organizaciones solidarias vigiladas (Cooperativas, Fondos de Empleados, Asociaciones Mutuales y otras cooperativas), los asociados, ciudadanía, gremios, organizaciones no gubernamentales, academia, medios de comunicación, instituciones públicas, servidores de la Entidad, organismos de control, personas interesadas en temas institucionales, proveedores, veedurías ciudadanas, etnias, personas en condiciones de discapacidad, entre otros.

connotación Disciplinaria y Fiscal por valor de noventa y nueve millones setecientos cincuenta mil pesos (\$99.750.000).

## 10. PLAN DE MEJORAMIENTO

Supersolidaria, debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes (SIRECI), les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co) y [claudial.vargas@contraloria.gov.co](mailto:claudial.vargas@contraloria.gov.co)

Atentamente,



**JULIO CÉSAR CÁRDENAS URIBE**

Contralor Delegado para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

Aprobó: CES Acta No.33 de 2022

Revisó: María Cristina Quintero Quintero - Directora de Vigilancia Fiscal  
Aldalivar Solano Motta - Supervisor de Auditoría

Elaboró: Equipo Auditor:

Claudia García Rodríguez - Líder de Auditoría

Ana Yirlessa Córdoba Córdoba

Beatriz Rodríguez Yepes

Daniela Salcedo Torres

Nirza Martínez Osorio

Francisco Macías Plata

Jairo Hernán Beltrán Martínez

William Sarmiento Cuervo



## ANEXO. 1 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera vigencia 2021, realizada a la Superintendencia de la Economía Solidaria, se determinaron cinco (5) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene connotación disciplinaria y fiscal, como se relaciona a continuación:

### Hallazgos Contables

#### Hallazgo No. 1. Registro Contable Cuentas Por Pagar

El Marco Conceptual para Entidades de Gobierno, anexo a la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, establece:

*“La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera influye en los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio, o ambos. (...)*

*Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo. (...)*

*Los principios de contabilidad se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir, revelar y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad. Los principios de contabilidad que observarán las entidades en la preparación de los estados financieros de propósito general son: Entidad en marcha, Devengo, Esencia sobre forma, Asociación, Uniformidad, No compensación y Periodo contable. (...)*

*Esencia sobre forma: las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica, independientemente de la forma legal que da origen a los mismos. (...)*”

El numeral 3 del Título II del Sistema Nacional de Contabilidad Pública, Capítulo Único LIBRO I PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA - RÉGIMEN DE CONTABILIDAD PÚBLICA, establece:

*“3. PROCESO CONTABLE – Gastos y Cuentas por pagar*

*64. La realidad económica y jurídica se expresa mediante hechos económicos. Los hechos económicos se concretan en transacciones como compras, ventas, créditos y obligaciones, entre otros. También existen hechos económicos que no se derivan de una transacción, sino que son la manifestación agregada de efectos por acciones del mercado, o de procesos internos de la entidad contable pública, tales como el cambio en el nivel general de precios de los bienes y servicios, depreciaciones, amortizaciones y provisiones, ajustes, las operaciones de cierre y de consolidación, y los eventos asociados a fenómenos fortuitos con impacto en los*

bienes, derechos y obligaciones.

117. *Devengo o Causación.* Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período.

118. *Asociación.* El reconocimiento de ingresos debe estar asociado con los gastos necesarios para la ejecución de las funciones de cometido estatal y con los costos y/o gastos relacionados con el consumo de recursos necesarios para producir tales ingresos. Cuando por circunstancias especiales deban registrarse partidas de períodos anteriores que influyan en los resultados, la información relativa a la cuantía y origen de los mismos se revelará en notas a los estados contables.

121. *Período Contable.* Corresponde al tiempo máximo en que la entidad contable pública debe medir los resultados de sus operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales, y el patrimonio público bajo su control, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El período contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. No obstante, se podrán solicitar estados contables intermedios e informes y reportes contables, de acuerdo con las necesidades o requerimientos de las autoridades competentes, sin que esto signifique necesariamente la ejecución de un cierre.

9.1.2.3 *Cuentas por pagar 223. Noción.* Las cuentas por pagar son las obligaciones adquiridas por la entidad contable pública con terceros, relacionadas con sus operaciones en desarrollo de funciones de cometido estatal.

224. *Las cuentas por pagar deben reconocerse por el valor total adeudado, que se define como la cantidad a pagar en el momento de adquirir la obligación. En el caso de operaciones con proveedores en moneda extranjera, estas deben reconocerse aplicando la Tasa Representativa de Mercado (TRM) de la fecha de transacción. Los costos de endeudamiento, como intereses y comisiones por pagar, se reconocen por el valor devengado o causado, de acuerdo con las condiciones pactadas. Las cuentas por pagar se registran en el momento en que se reciba el bien o servicio, o se formalicen los documentos que generan las obligaciones correspondientes, de conformidad con las condiciones contractuales. Cuando no exista prestación a cargo de un tercero, su reconocimiento debe estar condicionado al origen de la obligación en virtud del acto jurídico que la sustenta.*

225. *Las obligaciones representadas en cuentas por pagar, deben actualizarse periódicamente de acuerdo con la modalidad de ajuste pactado y observando las disposiciones vigentes. El valor de las operaciones con proveedores en moneda extranjera se debe reexpresar periódicamente, aplicando la TRM en la fecha de la actualización. El mayor o menor valor originado por efectos de la reexpresión se reconoce en los resultados del período o como un mayor valor del activo, según corresponda.*

226. *Las cuentas por pagar se revelan en función de los hechos que originan la obligación, tales como:*

*Adquisición de bienes y servicios, transferencias, impuestos, depósitos, avances y anticipos y costos de endeudamiento. Adicionalmente, se clasifican atendiendo la operación especializada de algunas entidades contables públicas, entre otros: Aportes a afiliados, subsidios asignados, seguros y reaseguros, premios por pagar, administración del sistema de seguridad social y fondo de solidaridad y garantía en salud.”*

En la revisión de la muestra de la cuenta de Gastos por Honorarios, a través de contratos de prestación de servicios firmados y ejecutados durante la vigencia 2021, así como de las Cuentas por Pagar relacionadas con las reservas constituidas, a 31 de diciembre de 2020 y 2021, se puede establecer:

La Supersolidaria no contabiliza la totalidad de los gastos causados y cuentas por pagar en la vigencia correspondiente, así:

- a) La Supersolidaria reconoció y canceló en la vigencia 2021, 263 cuentas por pagar por \$2.229.028.716, de gastos relacionados con contratos de prestación de servicios recibidos en la vigencia 2020, lo que originó una sobreestimación en los gastos de funcionamiento de la vigencia 2021 por dicho valor, afectando el Estado de Resultados y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social de la vigencia 2021.

**Tabla No. 5**  
**Cuentas Por pagar no constituidas**

Vigencia	Contratos Prestación de Servicios	Valor Inicial En Pesos
2020	263	2.229.028.716
2021	335	2.806.323.258
Incorrección material	598	5.035.351.974

Fuente: Supersolidaria

Elaboró: Equipo auditor

- b) Al cierre de la vigencia de 2021, la Superintendencia dejó de constituir 335 cuentas por pagar por \$2.806.323.258, las cuales corresponden a contratos de prestación de servicios recibidos en la vigencia; por lo que, subestimó las Cuentas por Pagar y los Gastos, sin mostrar la realidad económica de la entidad al cierre de la vigencia 2021. (ver anexo nro. 3)

Lo enunciado, se presenta por debilidades de control en el registro de las cuentas Gastos de operación y administración y Cuentas por Pagar de una vigencia en la siguiente, por lo cual, incumple con la aplicación de los principios de contabilidad y la normatividad contable y distorsiona la realidad económica de los saldos, tanto de los Gastos como de las Cuentas por Pagar correspondientes, al cierre de la vigencia auditada.

## Respuesta de la entidad

*“El Marco Conceptual para la preparación y presentación de la información financiera, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece que con el fin de que la información financiera sea útil, es decir relevante y que represente fielmente los hechos económicos, las entidades deben tener en cuenta unas pautas básicas conocidas como principios de contabilidad que deben aplicarse en las diferentes etapas del proceso contable.*

***El manual de políticas contables de la Superintendencia establece:***

### ***El numeral 7.5.3 SISTEMA DOCUMENTAL CONTABLE***

*Los soportes de contabilidad son documentos que contienen información sobre los hechos económicos.*

*Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.*

*Los soportes de contabilidad pueden ser de origen externo o interno. Son documentos de origen externo los que provienen de terceros como consecuencia de las operaciones llevadas a cabo con la entidad, tales como, escritos, contratos, facturas de compra, títulos valores, cuentas de cobro, extractos bancarios, escrituras y matrículas inmobiliarias. Los documentos de origen interno son los elaborados por la entidad, como conciliaciones, nóminas, resúmenes, estadísticas y cuadros comparativos.*

*Los soportes de contabilidad pueden ser producto de eventos transaccionales o no transaccionales. Un evento transaccional surge de una operación con un tercero y el soporte de contabilidad (por ejemplo, entradas y salidas de almacén y consignaciones), prueba la ocurrencia del hecho. Un evento no transaccional surge de nueva información sobre la condición de un recurso que conlleva a un ajuste en la medición por conceptos tales como depreciaciones, amortizaciones, agotamiento, deterioro y provisiones y el soporte de contabilidad corresponde a los documentos de origen interno que son elaborados por la entidad.*

*Los soportes de contabilidad de origen externo, que surgen de eventos transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía, la descripción de la transacción y los datos básicos que permitan identificar el tercero con quien la entidad llevó a cabo la operación; adicionalmente, los soportes deberán cumplir con los requisitos establecidos por las autoridades competentes.*

*Los soportes de contabilidad de origen interno, producto de eventos no transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía y el concepto; así mismo, el sistema de información deberá permitir identificar la trazabilidad del soporte de contabilidad, identificando como mínimo quién lo elaboró y aprobó.*

*Así mismo, en la circular interna No. 58 del 26 de noviembre del 2021, estableció:*

## **RECEPCIÓN DE FACTURAS Y CUENTAS DE COBRO**

1. La radicación de las facturas y/o cuentas de cobro podrá realizarse todos los días hábiles de la vigencia, en el horario establecido por el área de correspondencia y de acuerdo a los protocolos de “Radicación cuentas de cobro” y “tramite facturas proveedores” vigentes.
2. Las facturas y/o cuentas radicadas hasta el jueves 23 de diciembre de 2021, se pagarán en la presente vigencia.
3. Las facturas y/o cuentas radicadas después del jueves 23 de diciembre de 2021 y hasta el 30 de diciembre de 2021, se constituirán como cuentas por pagar y se girarán en el mes de enero de 2022 o una vez el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de apertura al trámite de pagos.

La doctrina de la Contaduría General de la Nación, establece:

*“En atención al Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable, la totalidad de las operaciones realizadas por la entidad deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados. El documento soporte idóneo deberá cumplir los requisitos que señalen las disposiciones legales que le apliquen, así como las políticas y demás criterios definidos por la entidad.*

*De otra parte, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable establece con respecto a los soportes contables, que estos pueden ser de origen externo o interno. Son documentos de origen externo los que provienen de terceros como consecuencia de las operaciones llevadas a cabo con la entidad, tales como, escritos, contratos, facturas de compra, títulos valores, cuentas de cobro, extractos bancarios, escrituras y matrículas inmobiliarias. En este sentido, si en el proceso de verificación realizado a las cuentas de cobro se determina que estas no cumplen con las disposiciones legales que le apliquen, así como las políticas y demás criterios definidos por la entidad, el hecho económico de su consulta no podrá registrarse contablemente.*

*De acuerdo con lo anterior, no se acepta la observación de la Contraloría, por cuanto no es posible realizar la causación de gastos en los Estados Financieros sin los soportes idóneos al cierre de cada vigencia y que sean susceptibles de verificación”.*

### **Análisis de la respuesta**

La respuesta de la entidad se orienta en el sentido de las formalidades exigidas por el proceso presupuestal, ya que Supersolidaria aplicó las circulares externas emitidas por el Ministerio de Hacienda, de Cierre Presupuesto General de la Nación, para las vigencias fiscal de 2020 y 2021, la cual no emite lineamientos contables para constituir las cuentas por pagar, para el registro de las obligaciones al cierre de cada periodo contable y no tiene en cuenta el cumplimiento de los principios contables: Entidad en marcha, Devengo, Esencia sobre forma, Asociación, Uniformidad, No compensación y

Periodo contable, lo cual, conlleva el no mostrar la realidad de la información tanto de los gastos efectivos correspondientes a cada vigencia como de las obligaciones ciertas al cierre del periodo contable.

El propósito de los estados financieros es brindar información útil para la toma de decisiones, por ello, la información debe ser confiable, relevante y corresponder a la realidad económica de la entidad. De acuerdo con la respuesta de la Supersolidaria, la documentación requerida para la recepción de facturas y cuentas de cobro que le permite la contabilización dentro de la vigencia contable correspondiente, atendiendo lo establecido por la normatividad contable sobre Hechos Posteriores al Cierre, la entidad podía hacer los ajustes correspondientes de las cuentas por pagar, dentro del plazo establecido por la Contaduría General de la Nación, para el reporte en el Chip de la información financiera de 2021, hasta el 30 de marzo de 2022.

En Conclusión, los argumentos esbozados por Supersolidaria, no desvirtúan lo observado por la CGR frente a la no contabilización de los gastos causados en la vigencia correspondiente y el reconocimiento de las cuentas por pagar. Se valida como hallazgo administrativo.

## **Hallazgo No. 2 - Cuentas por Cobrar por Tasa de contribución y Deterioro**

El Marco Conceptual para Entidades de Gobierno, anexo a la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, establece:

*“La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera influye en los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio, o ambos. (...)*

*Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo. (...)*

*Los principios de contabilidad se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir, revelar y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad. Los principios de contabilidad que observarán las entidades en la preparación de los estados financieros de propósito general son: Entidad en marcha, Devengo, Esencia sobre forma, Asociación, Uniformidad, No compensación y Periodo contable. (...)*

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

### **1. DEFINICIÓN, RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN LOS ESTADOS FINANCIEROS**

***“Definición de los elementos de los estados financieros***

Los estados financieros representan los efectos de las transacciones y otros sucesos agrupados en categorías que comparten características económicas comunes y que corresponden a los elementos de los estados financieros. Los elementos relacionados directamente con la medida de la situación financiera son los activos, los pasivos y el patrimonio. Los elementos directamente relacionados con la medida del rendimiento financiero son los ingresos, los gastos y los costos.

Para determinar si una partida cumple la definición de activo, pasivo, patrimonio, ingreso, gasto o costo, debe evaluar la realidad económica que subyace a la misma; por ello, esta debe primar cuando existe conflicto con la forma legal que da origen a la partida.

#### 6.1.1. Activos

Los activos son recursos controlados por la entidad que resultan de un evento pasado y de los cuales se espera obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Un recurso controlado es un elemento que otorga, entre otros, un derecho a: a) usar un bien para prestar servicios, b) ceder el uso para que un tercero preste un servicio, c) convertir el recurso en efectivo a través de su disposición, d) beneficiarse de la revalorización de los recursos, o e) recibir una corriente de flujos de efectivo.

El control implica la capacidad de la entidad para usar un recurso o definir el uso que un tercero debe darle, a fin de obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Al evaluar si existe o no control sobre un recurso, la entidad debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: la titularidad legal, los riesgos inherentes al activo que se asumen y que son significativos, el acceso al recurso o la capacidad para negar o restringir su uso, la forma de garantizar que el recurso se use para los fines previstos y la existencia de un derecho exigible sobre el potencial de servicio o sobre la capacidad de generar beneficios económicos derivados del recurso. (Subrayado fuera de texto)....”

El numeral 9 del Título II del Sistema Nacional de Contabilidad Pública, Capítulo Único LIBRO I PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA - RÉGIMEN DE CONTABILIDAD PÚBLICA, establece:

**“9. NORMAS TÉCNICAS DE CONTABILIDAD PÚBLICA 9.1 NORMAS TÉCNICAS RELATIVAS A LAS ETAPAS DE RECONOCIMIENTO Y REVELACIÓN DE LOS HECHOS FINANCIEROS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y AMBIENTALES**

#### 9.1.1.3 Deudores

152. *Noción.* Los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros...”

El artículo 42 del Decreto 2741 del 20 de diciembre de 2001, "Por el cual se modifican los Decretos 101 y 1016 de 2000", dispone:

*“Sujetos de la inspección, vigilancia y control delegados. Estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Supertransporte, exclusivamente para el ejercicio de la delegación prevista en los artículos 40, 41 y 44 de este decreto o en las normas que lo modifiquen, las siguientes personas naturales o jurídicas:*

*1. Las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte...”*

Como resultado de la revisión de las Cuentas por Cobrar – Tasa de Contribución, se estableció una sobrestimación al cierre de la vigencia 2021 por \$16.372.261, correspondiente a Tasa de Contribución facturada a vigilados que no están bajo su Supervisión, como las Cooperativas de Transporte, así como el Deterioro sobre la misma, por \$2.054.975. En consecuencia, el derecho de la entidad sobre este activo al cierre de la vigencia, no es real.

## Respuesta de la entidad

*“(...)*

*En cuanto a las Cooperativas de Transporte, ustedes nos envían la observación de una sobrestimación de la cartera así: **Cartera de Transporte***

<b>Cartera Transporte</b>	<b>Cuentas por cobrar</b>	<b>Deterioro</b>
2021	7.526.212	2.054.975
Años anteriores	8.850.049	4.361.470
	16.376.261	6.416.445

*La Superintendencia se encuentra realizando la depuración y análisis que de esa cartera que se causó sobre bases de datos dada por la aplicación del numeral 3 del artículo 38 de la Ley 454 de 1998 según el plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría. De los \$16.376.261 se evidenció que solo \$9.553.896 corresponde a organizaciones solidarias vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transportes así:*

<b>Entidad que Vigila</b>	<b>Cuentas por cobrar</b>	<b>Deterioro</b>
SUPERINTENDENCIA DE PUERTO Y TRANSPORTE	9.553.896	5.977.971
VIGILADAS POR SUPERSOLIDARIA	6.822.365	438.474
<b>Total</b>	16.376.261	6.416.445

*De acuerdo con la revisión y depuración de esta cartera de \$9.553.896, ya se le hizo la gestión de análisis y depuración durante la vigencia 2022, arrojando que:*

<b>Gestión SES</b>	<b>Cuentas por cobrar</b>
BAJA EN ESTADOS FINANCIEROS	6.674.740
PAGARON	147.018
POR INCLUIR EN COMITÉ DE SOSTENIBILIDAD	2.732.138
<b>Total</b>	<b>9.553.896</b>

*Dado lo anterior, solo está pendiente por depurar la cartera por \$2.732.138, cartera que ya se encuentra analizada y está proyectada para incluir en el comité de sostenibilidad contable del segundo semestre de 2022. Por lo anterior no se acepta la observación del ente auditor con respecto a las cooperativas de transporte”.*

### **Análisis de la Respuesta**

Se confirma el hallazgo respecto a las Cooperativas de Transporte, por cuanto no se desvirtúa la sobreestimación de las cuentas por cobrar a vigilados que no están bajo su Supervisión, como las Cooperativas de Transporte, así como el Deterioro sobre la misma, por \$2.054.975.

Aunque Supersolidaria afirma estar en proceso de depuración, las correcciones referidas por la entidad corresponden a la vigencia 2022, por lo tanto, no se puede afirmar que los correctivos asumidos por la entidad garanticen que el registro de cuentas por cobrar por Tasa de Contribución este libre de incorrecciones a que hace referencia el hallazgo.

Consecuente con lo anterior, se valida el Hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 3 Revelación y Presentación de Notas contables**

Los Principios de Contabilidad Pública, numeral 8 del Título II del Régimen de Contabilidad Pública, expedido por la Contaduría General de la Nación, explica:

*122. “Revelación. Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; la información adicional que sea necesaria para una adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la realidad y prospectiva de la entidad contable pública y que no esté contenida en el cuerpo de los estados, informes y reportes contables, debe ser revelada por medio de notas...” (Subrayado fuera de texto).*

El numeral 2.8, del Capítulo I Activos del Manual de Políticas Contables (MAGREF001-) Versión definitiva 2021, de la Supersolidaria, con respecto a las Revelaciones, indica:

*“La SES revelará información relativa al valor en libros y a las condiciones de la cuenta por cobrar, tales como: plazo, tasa de interés, vencimiento y restricciones, que las cuentas por cobrar le impongan a la Superintendencia de la Economía Solidaria Se revelará el valor de las*

*pérdidas por deterioro, o de su reversión, reconocidas durante el periodo contable, así como el deterioro acumulado. Adicionalmente, se revelará a) un análisis de la antigüedad de las cuentas por cobrar que estén en mora, pero no deterioradas al final del periodo y b) un análisis de las cuentas por cobrar que se hayan determinado individualmente como deterioradas al final del periodo, incluyendo los factores que la SES haya considerado para determinar su deterioro. (Subrayado fuera de texto).*

*Cuando la SES haya pignorado cuentas por cobrar como garantía por pasivos o pasivos contingentes, revelará el valor en libros de las cuentas por cobrar pignoradas como garantía, y los plazos y condiciones relacionados con su pignoración.*

*Si la SES ha transferido cuentas por cobrar a un tercero en una transacción que no cumpla las condiciones para la baja en cuentas, la SES revelará, para cada clase de estas cuentas por cobrar, lo siguiente: a) la naturaleza de las cuentas por cobrar transferidas, b) los riesgos y ventajas inherentes a los que la SES continúe expuesta y c) el valor en libros de los activos o de cualesquiera pasivos asociados que la SES continúe reconociendo. Cuando se dé de baja, total o parcialmente, una cuenta por cobrar, se revelará la ganancia o pérdida reconocida en el resultado del periodo y las razones de su baja en cuentas...”*

En los Estados Financieros de la Supersolidaria al 31 de diciembre de 2021, las notas contables referidas a las Cuentas por Cobrar son limitadas en la información que suministra, relacionadas con el número de vigilados, clasificación por antigüedad de las cuentas pendientes de recaudo, plazo, tasa de interés, vencimiento y restricciones, deterioro, garantías, cartera que se encuentra en cobro coactivo para su recuperación, probabilidad de pérdida y acuerdos de pago y bajas, entre otros, debido a las limitaciones en la información suministrada que afectan la comprensión de las cifras presentadas sin mayor análisis, por lo cual, incumple con el principio contable de Revelación.

## **Respuesta de la entidad**

*“De acuerdo con la observación del grupo auditor, se acepta la observación y se dejara dentro de las actividades del plan de mejoramiento”.*

## **Análisis de la respuesta**

Supersolidaria no presenta controversia frente al hallazgo determinado, siendo evidentes las debilidades frente a la información suministrada para la revelación de las Cuentas por Cobrar, razón por la que se valida el hallazgo administrativo.

## **Hallazgos Presupuestales**

### **Hallazgo No. 4 Contrato No. 92 de 2021 (F-D)**

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 indica:

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

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

*Manual de contratación MA-GECO-001 de la Supersolidaria - octubre de 2020, Adoptado mediante Resolución 2020510004845 de 24 de abril de 2020. “Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Entidad, se crea y reglamenta el Comité de Contratación de la Superintendencia de la Economía Solidaria”.*

**Capítulo 4.2 BUENAS PRÁCTICAS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, respecto de la ejecución del contrato señala;**

*“Los supervisores realizarán reuniones periódicas con el contratista a fin de lograr una comunicación directa y permanente que pueda evidenciar los avances y las eventualidades que puedan surgir durante la ejecución contractual”.*

6.1.1 Procedimiento de planeación;

*“Toda la gestión contractual de la SUPERSOLIDARIA parte de un ejercicio obligatorio de planeación que pretende identificar la necesidad, la oportunidad, la pertinencia de la contratación y buscar el cumplimiento de los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la Entidad. Este principio consiste en que cada una de las etapas del proceso de adquisición de bienes, obras y servicios están guiadas por los criterios de eficiencia, calidad, entrega oportuna de la información y el cumplimiento de los cronogramas o plazos previstos para su realización.*

*De otro lado, pretende evitar que la selección de un contratista, la suscripción de un contrato, su ejecución y liquidación, sea producto de la improvisación o de la arbitrariedad. La actividad de planeación parte por identificar, programar y ejecutar las actividades previstas en el Plan Anual de Adquisiciones, el cual se convierte en uno de los medios en los que se refleja el ejercicio de planeación, necesario para cada contratación”*

Etapa contractual -Numeral 6.3 Ejecución del contrato indica;

*“Para garantizar la correcta ejecución del contrato y el manejo adecuado de los riesgos es necesaria la participación de quien identificó la necesidad que pretende ser satisfecha con el contrato. El seguimiento y la vigilancia la realiza el supervisor o el interventor, con la participación del equipo que solicitó el contrato y que recibe la prestación del bien o servicio, de acuerdo al Manual de Supervisión e Interventoría (MA-GECO-002).*

*(...) 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 la SUPERSOLIDARIA”.*

Novedades durante la etapa contractual -Numeral 6.3.1 señala;

*“Durante la ejecución de un contrato resulta de trascendental importancia el reporte y gestión de las novedades que puedan afectar el cumplimiento de las obligaciones contractuales (...)”*

*Manual de Funciones y Responsabilidades de Interventoría y Supervisión de Contratos MA-GECO-002 del 20/10/2020*

*Adoptado mediante Resolución 2020510009615 de 8 de octubre de 2020. “Por la cual se adopta el manual de funciones y responsabilidades de interventoría y supervisión de contratos de la Superintendencia de la Economía Solidaria”.*

#### **“8.1 OBLIGACIONES GENERALES**

- 1. Realizar seguimiento a la ejecución contractual para efectos de verificar si se ajusta a las obligaciones establecidas en el contrato, bajo este contexto deberá conocer y entender las condiciones y los términos del contrato supervisado.*
- 2. Advertir oportunamente los riesgos que puedan afectar la eficacia del contrato y tomar las medidas necesarias para mitigarlos de acuerdo con el ejercicio de la etapa de planeación de identificación de riesgos y el manejo dado a ellos en los documentos del proceso. (...)*
- 3. Revisar si la ejecución del contrato cumple con los términos y las necesidades de la Entidad Estatal y actuar en consecuencia de acuerdo con lo establecido en el mismo.*
- 9. (...) 9. Aplicar los correctivos necesarios que propendan por la correcta ejecución del objeto y de las obligaciones del contrato, estableciendo las soluciones a los inconvenientes que surjan durante la ejecución. (...)*
- 10. Emitir la recomendación dirigida al ordenador del gasto sobre la conveniencia de modificar el contrato en los casos que se requiera, debidamente justificada y soportada, de ser el caso”.*

#### **“8.2 OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

*(...)*

- Programar y coordinar reuniones periódicas para analizar el estado de ejecución y avance del contrato.*
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas para cada pago en las condiciones pactadas, expidiendo el certificado que dé cuenta de dicha situación, con la finalidad de que se realice el pago de las cuentas de cobro”.*

La Supersolidaria suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales No. 92 el 5 de febrero de 2021, con la arquitecta identificada con la cédula de ciudadanía No.

52661844, con el objeto de; *“prestación de servicios profesionales como gerente del proyecto de adquisición y adecuación de infraestructura de la nueva sede para la operación y funcionamiento de los servicios de la Superintendencia de la Economía Solidaria”*, por valor de \$99.750.000, plazo de 10 meses 15 días, hasta el 22 de diciembre de 2021.

Estudios previos del 3 de febrero de 2021

La justificación de esta contratación en los estudios previos se basa en;

*“La insuficiencia de infraestructura física adecuada para la cabal prestación de sus servicios impone adquirir un inmueble y adecuarlo para estos fines. Ello permitirá organizar y distribuir todas las dependencias en un edificio que contenga las condiciones de seguridad y comodidad requeridas, cerrando las brechas estructurales, funcionales, y de habitabilidad establecidas en la ley.*

*Para el cumplimiento eficaz y eficiente de sus objetivos y funciones, la Superintendencia requiere de un profesional en Arquitectura que tenga conocimiento y experiencia en diseño y coordinación integral de proyectos públicos y privados, proyectos institucionales, espacios comerciales, y conocimientos técnicos, gerencia, administración y coordinación de proyectos en sector público, con amplia experiencia en el sector público, en relación con la modificación y adaptación de espacios con el fin de gerenciar el proyecto encaminado a la adquisición y adecuación de una nueva sede que permita el cumplimiento de sus objetivos institucionales.*

*Con la contratación, se busca que este profesional lleve a cabo la gerencia del proyecto para la adquisición de una nueva sede Integrada para la Supersolidaria, así como la realización de la planeación, estructuración, dirección técnica, seguimiento del proyecto de adecuación.*

*Lo anterior, guarda correspondencia con el proyecto de inversión denominado “ADQUISICIÓN DE UNA NUEVA SEDE INTEGRADA PARA LA SUPERSOLIDARIA EN BOGOTÁ” C-1399-1000-7 y código BPIN 2020011000038, cuyo objetivo es: Adquirir infraestructura para la operación y prestación de los servicios de la Superintendencia de Economía Solidaria, y apunta a dar cumplimiento a las actividades de:*

- *Realizar reconocimiento de la oferta inmobiliaria*
- *Obtener Licencias y permisos*
- *Disponer y/o adquirir infraestructura física*
- *Realizar la planeación técnica del proyecto de adecuación interior de la sede adquirida*
- *Realizar la adecuación e instalación de mobiliario de los espacios y equipos de la nueva sede*
- *Realizar la adecuación e instalación de infraestructura Tecnológica*
- *Supervisar y controlar las actividades de gerencia y obra a realizar en la sede”*

El Contrato 92 de 2021

Especificaciones del objeto contractual, *“La prestación de los servicios profesionales requeridos se basa en el apoyo a la Secretaría General de la Superintendencia de la Economía Solidaria, para ser el gerente del proyecto para la adquisición de una nueva sede integrada para la Supersolidaria, así como la planeación, estructuración, dirección, gestión, seguimiento y control del proyecto así como la planeación, estructuración, dirección técnica, control y seguimiento de la adecuación interna, hasta la puesta en marcha de la infraestructura y cierre de compromisos contractuales.”*

## 2.2. Obligaciones Específicas a cargo del contratista

1. *“Gerenciar, planear, estructurar, direccionar, gestionar, y realizar el seguimiento del proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede.*
2. *Definir y desarrollar los requisitos y componentes técnicos que se requieren para cumplir los indicadores y las metas definidas en el proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede.*
3. *Desarrollar e implementar una estrategia de adopción y uso de las herramientas tecnológicas de la Superintendencia de Economía Solidaria en el marco del Proyecto.*
4. *Realizar el estudio de la oferta inmobiliaria estableciendo sugerencias técnicas, y legales para el reconocimiento, medición, registro y presentación de la información de los inmuebles definidos, para tomar decisiones, de conformidad con el presupuesto asignado por la entidad para el efecto.*
5. *Gestionar la obtención de las licencias y/o permisos requeridos para el proyecto, con el fin de dar inicio a la adecuación de los espacios.*
6. *Apoyar la supervisión del proyecto, adecuación interior de la sede adquirida, y de los compromisos contractuales que surjan, teniendo en cuenta las necesidades planteadas de espacios adecuados para los Componentes Tecnológicos, herramientas digitales, archivo de documentos, la distribución física de espacios y puestos de trabajo, las condiciones de ergonomía, iluminación, ventilación, las normas relacionadas con las Seguridad, Higiene y Salud en el trabajo, los estudios pertinentes realizados por la Entidad y las demás condiciones contempladas en el Documento Técnico de Formulación de Proyectos de Inversión de la misma, acorde a las nuevas exigencias relacionadas con los protocolos de Bioseguridad para el adecuado manejo del virus COVID-19.*
7. *Apoyar la supervisión del proyecto en la adecuación e instalación de mobiliario de los espacios y equipos en la nueva sede, así como de los compromisos contractuales que se deriven con ocasión de la ejecución de esas actividades.*
8. *Apoyar la supervisión del proyecto en la adecuación e instalación de la infraestructura tecnológica.*
9. *Apoyar la supervisión y realizar el control y monitoreo en los trabajos de obra y de interventoría, vigilando de forma permanente la correcta ejecución de la obra y cumplimiento de los contratos o compromisos que resulten de la adquisición y adecuación de la nueva sede.*
10. *Hacer seguimiento permanente al cumplimiento de las condiciones, requisitos técnicos y legales para el adecuado desarrollo del proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede.*
11. *Preparar la planificación general y específica del proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede, con la proposición de estrategias, sugerencias y demás actividades que permitan aumentar la probabilidad de éxito de este.*
12. *Documentar el desarrollo del proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede, en relación con los aspectos técnicos y legales.*
13. *Realizar informes mensuales y que a solicitud se requieran, para conocer el estado de ejecución actual del proyecto.*

14. Realizar informes mensuales y que a solicitud se requieran, para conocer el estado de ejecución actual del proyecto.

15. Apoyar la supervisión de los convenios y contratos derivados de la ejecución del Proyecto de Inversión de Adquisición de la Nueva Sede.

16. Generar los conceptos técnicos que se requieran en cuanto a la ampliación, mejoramiento y adecuación de la distribución física de puestos de trabajo, y sus áreas comunes de la Entidad, teniendo en cuenta variables del contexto actual sobre home office, aislamiento preventivos u obligatorios, nuevas normas que se expidan en la materia, entre otras.

17. Participar en las reuniones interinstitucionales e institucionales relativas a temas derivados del objeto del contrato o que tengan alguna incidencia en este”.

### 3. Obligaciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria

“(…)

b. Ejercer la supervisión para verificar el cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones a que se compromete el contratista. c. Suministrar la información y documentos que éste requiera para desarrollar el objeto contractual”.

### 5. Forma de Pago

“El valor del contrato se pagará de la siguiente manera:

*PRIMER PAGO:* Se realizará un primer pago proporcional correspondiente a los días ejecutados dentro del mes, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, previa presentación del informe de actividades y recibido a satisfacción por parte del supervisor.

*SIGUIENTES PAGOS:* Se realizarán NUEVE (9) pagos equivalentes a NUEVE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE. (\$9.500.000) pagos que deben ser realizados en mensualidades vencidas”.

Verificada la ejecución del contrato se encuentran 11 informes de actividades presentados por la contratista correspondientes al plazo de ejecución, de las 17 obligaciones específicas a su cargo solo registra las siguientes actividades en el mes de febrero y se repiten las mismas en los meses subsiguientes; participación en reuniones, informes de entrega final y actualización de la presentación general del proyecto Nueva Sede de la Secretaría General, actualización del cronograma, encuestas y consolidado áreas.

Las actividades reportadas por la contratista no desarrollan las obligaciones pactadas en el contrato, y no satisfacen la necesidad que dio origen a la contratación cuyo objeto era la “Prestación de servicios profesionales como gerente del proyecto de adquisición y adecuación de infraestructura de la nueva sede para la operación y funcionamiento de los servicios de la Superintendencia de la Economía Solidaria”.

De igual forma, la Supersolidaria falló en; el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, cláusula forma de pago, participación, seguimiento y supervisión de quien identificó la necesidad que pretende ser satisfecha con el contrato, (ver manual de

contratación), en procurar el cumplimiento de los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la Entidad.

Lo anterior, se refleja en los informes de actividades mensuales de la contratista, en los cuales registró; *“Teniendo en cuenta que, por parte de la ADMINISTRACIÓN, no se dieron las instrucciones para continuar con la ejecución del proyecto desde el mes de mayo de 2021, respecto a esta obligación no se adelantaron actividades, toda vez que estas dependen de; (i) definición por parte de las directivas de la inmobiliaria con la que se firmará un convenio interadministrativo, (ii) adquirir la nueva sede y (iii) definir el alcance de las actividades que conformarán la adecuación de la nueva sede”*.

En cuanto a las obligaciones específicas a cargo de la contratista, señaló;

*“Esto corresponde a la Fase de Adecuación del proyecto”*.

*“A la fecha no se cuenta con un contratista o consulto que nos proporcione las posibles opciones para compra de inmuebles”*.

La Supersolidaria realizó 11 pagos que suman \$99.750.000, si bien es cierto, la contratista desarrollo actividades como; Cronograma base y actualizaciones, completo los estudios previos existentes, reunión con Curaduría Urbana 1, Matriz de seguimiento a los proyectos de gestión, encuestas y consolidado áreas, proyectos de estudio de mercado de oferta inmobiliaria, y anexo técnico para la adquisición de la nueva sede; sin embargo, señala la contratista respecto de la aprobación de la Supersolidaria para continuar con la ejecución del contrato que; *“aún sin definir cómo se pretende llevar a cabo esta adquisición”*, lo cual no le permitió ejecutar el objeto en los términos pactados.

Es de precisar que con las actividades desarrolladas por la contratista no se logró el cumplimiento del objeto contratado, ni benefician a la entidad, pues el escenario sobre el cual se hicieron los informes, estudios y cronogramas en el año 2021, cambia considerablemente para el año 2023, fecha prevista para retomar la adquisición de la nueva sede, según el documento *“justificación para ampliar el horizonte del proyecto y reprogramar recursos para la vigencia 2023”*, suscrito por la Superintendente de la Economía Solidaria en marzo de 2022, el cual justifica el ajuste de la ejecución del proyecto así; *“(…) al interior de la Superintendencia se dieron cambios estructurales dentro de su ordenamiento del gasto y del equipo del proyecto, que ocasionaron reprocesos y la necesidad de analizar por parte de nuevos encargados cada vez, la viabilidad del proyecto, así como sus posibles variables llevando a aplazar la adopción de la decisión para la adquisición de la sede, por vía de convenio (...). Y se dará continuidad durante el año 2023 (...)”*

Lo descrito se presentó por la inactividad de los directivos, en dar instrucciones para avanzar en la ejecución del proyecto de adquisición para la nueva sede, y/o tomar decisiones a tiempo en beneficio de los intereses de la entidad, lo cual se evidencia en los informes mensuales de la contratista frente a la ejecución de cada una de las obligaciones específicas a su cargo en las que señala; *“Teniendo en cuenta que, por parte*

de la ADMINISTRACIÓN, no se dieron las instrucciones para continuar con la ejecución del proyecto **desde el mes de mayo de 2021**, respecto a esta obligación no se adelantaron actividades, toda vez que estas dependen de; (i) definición por parte de las directivas de la inmobiliaria con la que se firmará un convenio interadministrativo, (ii) adquirir la nueva sede y (iii) definir el alcance de las actividades que conformarán la adecuación de la nueva sede". (Negrilla fuera de texto)

De igual forma, la Supervisión presenta debilidades e inconsistencias, pues las cuentas de cobro radicadas mensualmente ante la Supersolidaria por la contratista, están soportadas con los informes de actividades y las constancias de cumplimiento expedidas por el supervisor del contrato que señalan; "El contratista ha cumplido satisfactoriamente con las actividades objeto del contrato CD 92 de 2021 (...)".

*"Declaración de cumplimiento:*

*Mediante la presente y en mi calidad de supervisor del contrato certifico que la contratista (...) cumplió con las obligaciones establecidas en el contrato No. CD-92 de 2021 (...)*

*Se informa al ordenador del gasto que durante la ejecución del presente contrato no se han presentado inconvenientes en la ejecución del mismo".*

*"El supervisor no realizó requerimientos, observaciones, ni informes sobre la situación real de la ejecución del contrato; con las certificaciones de cumplimiento del objeto contractual autorizó los pagos mensuales al contratista".*

De otra parte, la administración no se pronunció, ni indicó las razones por las cuales no dio continuación al proceso de adquisición de la nueva sede, no obstante contar con los recursos para tal fin y estar respaldos por el CDP No. 15921 del 03/02/21 y RP No. 11421 del 5/02/21 por \$99.750.000; situación que contraría los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, en particular los de eficacia, eficiencia, economía, contemplados en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia.

La lesión al patrimonio público en cuantía de \$99.750.000, está representado en el valor del contrato cancelado, lo cual genera una gestión fiscal ineficaz e ineficiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, y una posible incidencia disciplinaria al tenor de la Ley 1952 de 2019.

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

La Superintendencia de la Economía Solidaria con oficio del 10/11/2022, da respuesta a la observación y señala:

*"En atención a la observación presentada se da respuesta en los siguientes términos:*

*En primera instancia, se hace necesario hacer varias claridades sobre la gestión que desde la vigencia 2019 la Superintendencia de la Economía Solidaria viene ejecutando respecto de la necesidad de adquirir una nueva sede que permita en el sentido de salir del atraso que por años ha presentado en cuanto espacio para ejercicio de las actividades misionales y de aquellas de su funcionamiento.*

*Entonces se hace necesario realizar las siguientes consideraciones:*

1. *De acuerdo con el marco estratégico redefinido (2019-2022) a nivel interno, alineado con las perspectivas del Gobierno Nacional, la Supersolidaria definió la necesidad de disponer de una nueva sede, teniendo en cuenta la insuficiente infraestructura de la actual para la operación y prestación de sus servicios.*

2. *Dando cumplimiento a lo anterior, la Superintendencia de la Economía Solidaria suscribió el 08 de febrero de 2021 el contrato CD-092-2021 con la contratista Silvia Ana María Rodríguez Ballesteros cuyo objeto era “PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO GERENTE DEL PROYECTO DE ADQUISICIÓN Y ADECUACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE LA NUEVE SEDE PARA LA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA”, con el fin de gerenciar y liderar la ejecución del proyecto de inversión señalado.*

3. *Dentro del referido proyecto, se definieron dos necesidades principales que serían gerenciadas y lideradas por la contratista, en las cuales se basa toda la ejecución del proyecto y que son las siguientes:*

- *Adquisición de una nueva sede.*
- *Adecuación de una nueva sede.*

4. *La adquisición de la nueva sede, como primera necesidad se fundamentaba en la suscripción de un Convenio Interadministrativo con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco, que acuerdo con su naturaleza jurídica, sería la encargada mediante su intermediación y en conjunto con la gerente del proyecto, de encontrar un espacio adecuado y que supliera todas las necesidades de la entidad.*

5. *Una vez adquirida la nueva sede, se cumpliría la primera etapa prevista para el primer semestre de la vigencia 2021 y emanaría la necesidad de adecuar la misma, así como una serie de actividades que se relacionan en el siguiente cronograma y que obra como evidencia dentro del expediente y la información entregada.*



1) *Conformación de un encargo fiduciario con los recursos aprobados 2021, posibilidad que también se consultó de manera oficial ante el MHCP y DNP y a la que se dio respuesta que no era posible tal conformación.*

2) *Suscripción de un Convenio Interadministrativo con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco ANIVB, tal y como se había establecido en el mes de mayo y para lo que existían los documentos para continuar con el trámite. Dentro del cronograma entregado, esa actividad tuvo vigencia hasta el 1 de octubre del 2021, toda vez que los varios trámites y pasos a seguir, podrían tomar hasta 3 meses según actividades establecidas en dicho cronograma.*

3) *Por último, solicitar la reducción del presupuesto 2021, actividad que debía iniciarse a partir del mes de noviembre de 2021, para contar con los tiempos de preparación de documentos y trámites necesarios.*

10. *Como consecuencia, a 1 de diciembre de 2021 y debido a la prohibición de suscribir convenios interadministrativos por la Ley de Garantías, no fue posible suscribir un convenio para la adquisición de la nueva sede, lo cual imposibilitó que se cumpliera con las obligaciones que desprendían de la adecuación. En este sentido, la Supersolidaria siempre garantizó el cumplimiento de las obligaciones de la contratista en la medida de lo posible a través de los informes que fueron aprobados por el supervisor, siendo estos soportados por las correspondientes actas de reuniones, documentos y presentaciones requeridos.*

11. *De esta manera frente a la observación sobre la ejecución y cumplimiento de las diecisiete (17) obligaciones del contrato, es preciso señalar que como ya se indicó, dicha ejecución tenía prevista que se diera de manera progresiva de acuerdo al cumplimiento de etapas necesarias desde lo técnico y administrativo, dando cumplimiento a la planeación que se tenía trazada por la anterior administración.*

12. *Ahora bien, relativo a su observación, "...Las actividades reportadas por la contratista no desarrollan las obligaciones pactadas en el contrato, y no satisfacen la necesidad que dio origen a la contratación..." es pertinente aludir las siguientes evidencias y soportes de la ejecución de aquellas obligaciones que en el contexto del Proyecto de Inversión "ADQUISICIÓN DE UNA NUEVA SEDE INTEGRADA PARA LA SUPERSOLIDARIA EN BOGOTÁ" C-1399-1000-7 y código BPIN 2020011000038, era posible realizar.*

1	Gerenciar, planear, estructurar, direccionar, gestionar, y realizar el seguimiento del proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede.	Se garantizó el cumplimiento como Gerente de Proyecto sobre aquellas obligaciones que no dependían del despliegue de la segunda fase o indicador
2	Definir y desarrollar los requisitos y componentes técnicos que se requirieron para cumplir los indicadores y las metas definidas en el proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede.	Contenido y desarrollo materializado en el documento Estudio Previo, contentivo del análisis de información recopilada con relación a las necesidades de áreas y espacios de la entidad,
3	Desarrollar e implementar una estrategia de adopción y uso de las herramientas tecnológicas de la Superintendencia de Economía Solidaria en el marco del Proyecto.	
4	Realizar el estudio de la oferta inmobiliaria estableciendo sugerencias técnicas, y legales para el reconocimiento, medición, registro y presentación de la información de los inmuebles definidos, para tomar decisiones, de conformidad con el presupuesto asignado por la entidad para el efecto.	Contenido y desarrollo materializado en el apartado "Estudio Oferta Inmobiliaria / Necesidades", en el que, de acuerdo a la identificación de necesidades (áreas mínimas, número de personas, cantidad de puestos por persona) se determina un mínimo de metros cuadrados requeridos para la entidad, factores internos y externos de las zonas
5	Gestionar la obtención de las licencias y/o permisos requeridos para el proyecto, con el fin de dar inicio a la adecuación de los espacios.	El despliegue para cumplimiento de esta obligación estaba ligado al avance del indicador de Adquisición de una Nueva Sede.
6	Apoyar la supervisión del proyecto, adecuación interior de la sede adquirida, y de los compromisos contractuales que surjan, teniendo en cuenta las necesidades planteadas de espacios adecuados para los Componentes Tecnológicos, herramientas digitales, archivo de documentos, la distribución física de espacios y puestos de trabajo, las condiciones de ergonomía, iluminación, ventilación, las normas relacionadas con las Seguridad, Higiene y Salud en el trabajo, los estudios pertinentes realizados por la Entidad y las demás condiciones contempladas en el Documento Técnico de Formulación de Proyectos de Inversión de la misma, acorde a las nuevas exigencias relacionadas con los protocolos de Bioseguridad para el adecuado manejo del virus COVID-19.	El contenido desarrollado en el Estudio Previo y Anexo Técnico, materializan el cumplimiento de lo acá señalado, por cuanto para estructurar la identificación de necesidades de espacio y de operación se tomaron los datos e información de los aspectos de Seguridad y Salud en el Trabajo, Sistemas, Gestión Documental
7	Apoyar la supervisión del proyecto en la adecuación e instalación de mobiliario de los espacios y equipos en la nueva sede, así como de los compromisos contractuales que se deriven con ocasión de la ejecución de esas actividades.	El despliegue para cumplimiento de esta obligación estaba ligado al avance del indicador de Adquisición de una Nueva Sede.
8	Apoyar la supervisión del proyecto en la adecuación e instalación de la infraestructura tecnológica.	El despliegue para cumplimiento de esta obligación estaba ligado al avance del indicador de Adquisición de una Nueva Sede.
9	Apoyar la supervisión y realizar el control y monitoreo en los trabajos de obra y de interventoría, vigilando de forma permanente la correcta ejecución de la obra y cumplimiento de los contratos o compromisos que resulten de la adquisición y adecuación de la nueva sede.	El despliegue para cumplimiento de esta obligación estaba ligado al avance del indicador de Adquisición de una Nueva Sede.
10	Hacer seguimiento permanente al cumplimiento de las condiciones, requisitos técnicos y legales para el adecuado desarrollo del proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede.	Con el propósito de garantizar la continuidad del proyecto, se realizaron sucesivos ajustes al cronograma base, teniendo en cuenta las variables y contexto presentados en la vigencia 2021, que siempre incluían las tres (3) opciones disponibles.

11	Preparar la planificación general y específica del proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede, con la proposición de estrategias, sugerencias y demás actividades que permitan aumentar la probabilidad de éxito de este.	Presentaciones y documentos sucesivos en los que se exponía la situación del Proyecto así como las tres diferentes opciones (desde julio 2021) que se tenían conforme pasaba el tiempo.
12	Documentar el desarrollo del proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede, en relación con los aspectos técnicos y legales.	Estudio Previo. Análisis del Sector. Anexo Técnico.
13 (SIC)	Realizar informes mensuales y que a solicitud se requieran, para conocer el estado de ejecución actual del proyecto. (SIC)	
13	Crear y mantener de manera permanente durante la ejecución del contrato, el repositorio de las evidencias sobre la ejecución del proyecto según las fases definidas en el marco lógico y su alineación con el plan detallado de trabajo que el gerente genere, y se apruebe por parte de la Supersolidaria	Desde el inicio del contrato se creó en Drive una carpeta contentiva de todas las evidencias del desarrollo del contrato mes a mes.
14	Realizar informes mensuales y que a solicitud se requieran, para conocer el estado de ejecución actual del proyecto.	Informes mensuales de ejecución. Reporte mensual de proyecto de inversión. Informes y presentaciones actualizadas en virtud de los requerimientos realizados internos y externos, en los que cada vez se dejaba en claro los escenarios
15	Apoyar la supervisión de los convenios y contratos derivados de la ejecución del Proyecto de Inversión de Adquisición de la Nueva Sede.	Se avanzó en la elaboración del Estudio Previo para la suscripción del Convenio Interadministrativo, llegando a la consolidación de un borrador del mismo.  Sin embargo el despliegue para cumplimiento de esta obligación estaba ligado al avance del indicador de Adquisición de una Nueva Sede.
16	Generar los conceptos técnicos que se requieran en cuanto a la ampliación, mejoramiento y adecuación de la distribución física de puestos de trabajo, y sus áreas comunes de la Entidad, teniendo en cuenta variables del contexto actual sobre home office, aislamiento preventivo u obligatorios, nuevas normas que se expidan en la materia, entre otras.	Encuesta dependencias. Tabulación de información de la encuesta.
17	Participar en las reuniones interinstitucionales e institucionales relativas a temas derivados del objeto del contrato o que tengan alguna incidencia en este".	Participación permanente en diferentes mesas de trabajo y reuniones internas con directivos y externas, entre otras; Reuniones con CISA y el SAE OBJETIVO: conocer el alcance de su un acompañamiento en el proyecto de Adquisición y Adecuación de la Nueva Sede. Ambas entidades manifestaron poder acompañar el proceso de compra, sin embargo, la estructuración para la compra "puede" estar fuera de su alcance.

13. Por último, frente a la no suspensión del contrato de prestación de servicios, cabe mencionar que no se consideraba una opción, toda vez que como ya se indicó, la necesidad de adquirir la nueva sede existió hasta el último día de la vigencia y que adicionalmente el avance del proyecto se detuvo de acuerdo con los distintos cambios estructurales de la entidad. Frente a lo anterior, debe recordarse lo señalado por el Consejo de estado que, en sentencia del 28 de abril de 2010, proferida por el CP. Dr. Enrique Gil Botero, que se refirió a las causales que suspenden el contrato, en los siguientes términos:

*“En efecto, la finalidad de la suspensión del contrato estatal, como medida excepcional, está encaminada a reconocer la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impiden la ejecución temporal del negocio jurídico, y es precisamente por ese motivo que la misma no puede ser indefinida, sino que debe estar sujeta al vencimiento de un plazo o al cumplimiento de una condición. Por lo tanto, la suspensión no adiciona el contrato en su vigencia o plazo, sino que se delimita como una medida de tipo provisional y excepcional que debe ajustarse a los criterios de necesidad y proporcionalidad, sujeta a un término o condición, período este durante el que las obligaciones contenidas en el contrato no se ejecutan, pero sin que se impute ese tiempo al plazo pactado inicialmente por las partes (...).”*

*Con respecto a la apreciación en la que se afirma que “Es de precisar que con las actividades desarrolladas por la contratista no se logró el cumplimiento del objeto contratado, ni benefician a la entidad, pues el escenario sobre el cual se hicieron los informes, estudios y cronogramas en el año 2021, cambia considerablemente para el año 2023, fecha prevista para retomar la adquisición de la nueva sede, según el documento “justificación para ampliar el horizonte del proyecto y reprogramar recursos para la vigencia 2023”, suscrito por la Superintendente de la Economía Solidaria en marzo de 2022, el cual justifica el ajuste de la ejecución del proyecto así; “(...) al interior de la Superintendencia se dieron cambios estructurales dentro de su ordenamiento del gasto y del equipo del proyecto, que ocasionaron reprocesos y la necesidad de analizar por parte de nuevos encargados cada vez, la viabilidad del proyecto, así como sus posibles variables llevando a aplazar la adopción de la decisión para la adquisición de la sede, por vía de convenio (...). Y se dará continuidad durante el año 2023 (...)”, es preciso aclarar que los productos desarrollados por la contratista ofrecen una importante utilidad para el desarrollo del proyecto, ya que el diagnóstico y condiciones de la sede actual de la Supersolidaria analizadas y plasmadas en documentos e informes producidos en ejecución del contrato 092 de 2021, siguen siendo vigentes como justificación fehaciente de la necesidad de adquisición de una nueva sede para la Superintendencia de la Economía Solidaria.*

*Por otra parte, queremos precisar que, la autorización para ampliación del horizonte del proyecto de inversión para la adquisición de la nueva sede para la Supersolidaria hasta el año 2023, corresponde a la extensión del proyecto hasta ese año, teniendo en cuenta que el proyecto aprobado tiene una extensión de dos años y estaba autorizado para ejecutarse durante las vigencias 2021 y 2022.*

*Al ser un proyecto de inversión prioritario para la entidad, su ejecución continuó durante el año 2022 y desde los primeros meses, pero dada su complejidad, extensión y proyección de recursos en 2 vigencias, fue necesario solicitar dicha autorización al Ministerio de Hacienda con el fin de contar ahora con las vigencias 2022 y 2023 para su ejecución. Es así como el proyecto de inversión con ficha BPIN 2020011000038 “ADQUISICIÓN DE UNA NUEVA SEDE INTEGRADA PARA LA SUPERSOLIDARIA EN BOGOTÁ” está actualmente aprobado para ejecutarse durante las vigencias 2022 y 2023. La reprogramación de los recursos para el año 2023 se refiere a los autorizados para esa vigencia únicamente, ya que los de la presente vigencia ya estaban aprobados y en ejecución.*

*De lo anterior, podemos concluir que la necesidad inicial siempre estuvo presente en la entidad, estando siempre la expectativa de suscribir el convenio referido y necesitando los servicios de la contratista lo cual hacía imposible su suspensión, más aún, teniendo en cuenta que el cambio de estructural de la entidad no representa una causa de fuerza mayor o caso fortuito para realizar dicho procedimiento.*

*De acuerdo con lo descrito anteriormente, no se acepta la observación”.*

## **Análisis de la Respuesta**

El Proyecto de adquisición, adecuación de infraestructura de la nueva sede para la operación y funcionamiento de los servicios de la Superintendencia de la Economía

Solidaria, está orientado a cubrir dos necesidades principales de la entidad a saber; I. Adquisición de una nueva sede y II. Adecuación de una nueva sede; lo cual justificó la suscripción del contrato 92-2021, cuyo objeto es *“Prestación de servicios profesionales como gerente del proyecto de adquisición y adecuación de infraestructura de la nueva sede para la operación y funcionamiento de los servicios de la Supersolidaria”*, por valor de \$99.750.000 y plazo de 10 meses 15 días, contados a partir del acta de inicio firmada el 8 febrero de 2021, hasta el 22 de diciembre de 2021.

Para la ejecución del objeto contractual contemplaron 17 obligaciones o actividades a cargo del contratista, que se resumen así; gerenciar, planear, estructurar, direccionar, gestionar, realizar el seguimiento del proyecto de adquisición y adecuación de la nueva sede; estudio de la oferta inmobiliaria; apoyar la supervisión del proyecto, adecuación interior teniendo en cuenta las necesidades de espacios adecuados para los componentes tecnológicos, herramientas digitales, archivo de documentos, distribución física de espacios y puestos de trabajo, condiciones de ergonomía, iluminación, ventilación, normas de seguridad, higiene y salud en el trabajo; adecuación e instalación de mobiliario, de los espacios y equipos; realizar control y monitoreo en los trabajos de obra y de interventoría.

Y otras actividades, como realizar informes, participar en reuniones, documentar el desarrollo del proyecto, gestionar las licencias y permisos.

Indica la entidad en su respuesta; *“5. Una vez adquirida la nueva sede, se cumpliría la primera etapa prevista para el primer semestre de la vigencia 2021 y emanaría la necesidad de adecuar la misma, así como una serie de actividades que se relacionan en el siguiente cronograma y que obra como evidencia dentro del expediente y la información entregada”*.

(...)

*“7. De esta manera se desprende que el cumplimiento de las obligaciones de la contratista, estaban enfocadas a realizarse según las dos etapas del proyecto de inversión, primero adquisición y posteriormente la adecuación, haciendo necesario surtir la primera etapa para el cumplimiento de las emanadas de la segunda”*.

Lo anterior, y el cronograma (que no cumplieron) corroboran y sustentan lo indicado en la observación.

De igual forma justifican la no ejecución del contrato 92-2021 indicando; *“al interior de la Superintendencia se dieron cambios estructurales dentro de su ordenamiento del gasto y dentro del equipo del proyecto, dentro de los que se pueden resaltar las variaciones en el cargo de Superintendente en una ocasión, de Secretario General en 3 ocasiones y de coordinación en 2 ocasiones, situaciones que dieron paso a múltiples reprocesos y a tener que analizar por parte de los nuevos encargados la viabilidad del proyecto, así como, sus posibles variables llevando a aplazar la celebración de un convenio interadministrativo.*

*Como consecuencia, cada vez que el convenio definido por el grupo estaba a portas de suscribirse, se daban nuevamente los referidos cambios estructurales que llevaban a los reprocesos y análisis, mencionados ocasionando la no suscripción del convenio a la fecha”.*

Así mismo, indican en la respuesta que adelantaron las siguientes acciones:

- Consultaron ante el MHC la creación de un encargo fiduciario para el manejo de los recursos del proyecto, lo cual no fue aprobado.
- La suscripción de un convenio interadministrativo con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco ANIVB, lo cual no fue posible, pues esta actividad estaba programada en el cronograma hasta el 1 de octubre de 2021, situación que no les daba el tiempo para adelantar los trámites pertinentes teniendo en cuenta que la Ley de garantías empezaba a regir el 1 de diciembre 2021; como lo señalan en el punto 10, de la respuesta; *“(…) a 1 de diciembre de 2021 y debido a la prohibición de suscribir convenios interadministrativos por la Ley de Garantías, no fue posible suscribir un convenio para la adquisición de la nueva sede, lo cual imposibilitó que se cumpliera con las obligaciones que desprendían de la adecuación. En este sentido, la Supersolidaria siempre garantizó el cumplimiento de las obligaciones de la contratista **en la medida de lo posible a través de los informes que fueron aprobados por el supervisor**, siendo estos soportados por las correspondientes actas de reuniones, documentos y presentaciones requeridos”.* (negrilla fuera de teto)

Es necesario precisar que el contrato 92-2021 se suscribió el 8 de febrero de 2021, y solo hasta finales del año se contempló a posibilidad de suscribir el convenio interadministrativo.

Ahora bien, en la respuesta anexan un cuadro que relaciona la ejecución de las obligaciones específicas, este es claro y nos permite evidenciar que efectivamente no se desarrollaron las obligaciones descritas en el párrafo 2, de este capítulo análisis de respuesta, pues frente a estas señalan *“Sin embargo, el despliegue para el cumplimiento de esa obligación estaba ligada al avance del indicador de Adquisición de Nueva Sede”.*

Respecto de las actividades desarrolladas por la contratista que no benefician a la entidad, la respuesta indica; *“(…)”, es preciso aclarar que los productos desarrollados por la contratista ofrecen una importante utilidad para el desarrollo del proyecto, ya que el diagnóstico y condiciones de la sede actual de la Supersolidaria analizadas y plasmadas en documentos e informes producidos en ejecución del contrato 092 de 2021, siguen siendo vigentes como justificación fehaciente de la necesidad de adquisición de una nueva sede para la Superintendencia de la Economía Solidaria”.* La justificación de adquirir la nueva sede no se hizo con base en los informes y estudios que realizó la contratista del contrato que nos ocupa, estos los estudios previos y de necesidad de este proyecto es anterior al año 2020.

Y en cuanto a los estudios previos y justificación de la necesidad del contrato 92-2021, del 3 de febrero de 2021 y señalan *"La insuficiencia de infraestructura física adecuada para la cabal prestación de sus servicios impone adquirir un inmueble y adecuarlo para estos fines. Ello permitirá organizar y distribuir todas las dependencias en un edificio que contenga las condiciones de seguridad y comodidad requeridas, cerrando las brechas estructurales, funcionales, y de habitabilidad establecidas en la ley.*

*Para el cumplimiento eficaz y eficiente de sus objetivos y funciones, la Superintendencia requiere de un profesional en Arquitectura que tenga conocimiento y experiencia en diseño y coordinación integral de proyectos públicos y privados, proyectos institucionales, espacios comerciales, y conocimientos técnicos, gerencia, administración y coordinación de proyectos en sector público, con amplia experiencia en el sector público, en relación con la modificación y adaptación de espacios con el fin de gerenciar el proyecto encaminado a la adquisición y adecuación de una nueva sede que permita el cumplimiento de sus objetivos institucionales.*

*Con la contratación, se busca que este profesional lleve a cabo la gerencia del proyecto para la adquisición de una nueva sede integrada para la Supersolidaria, así como la realización de la planeación, estructuración, dirección técnica, seguimiento del proyecto de adecuación.*

*Lo anterior, guarda correspondencia con el proyecto de inversión denominado "ADQUISICIÓN DE UNA NUEVA SEDE INTEGRADA PARA LA SUPERSOLIDARIA EN BOGOTÁ" C-1399-1000-7 y código BPIN 2020011000038, cuyo objetivo es: Adquirir infraestructura para la operación y prestación de los servicios de la Superintendencia de Economía Solidaria, y apunta a dar cumplimiento a las actividades de:*

- *Realizar reconocimiento de la oferta inmobiliaria*
- *Obtener Licencias y permisos*
- *Disponer y/o adquirir infraestructura física*
- *Realizar la planeación técnica del proyecto de adecuación interior de la sede adquirida*
- *Realizar la adecuación e instalación de mobiliario de los espacios y equipos de la nueva sede*
- *Realizar la adecuación e instalación de infraestructura Tecnológica*
- *Supervisar y controlar las actividades de gerencia y obra a realizar en la sede"*

Lo anterior nos indica;

- I. Que el proyecto de inversión para la ADQUISICIÓN DE UNA NUEVA SEDE INTEGRADA PARA LA SUPERSOLIDARIA EN BOGOTÁ, es anterior al contrato 92-2021
- II. Lo que se pretendía con el contrato para gerenciar el proyecto de adquisición de la nueva sede, no se logró con el contrato 92-2021

Mediante documento de marzo de 2022, la Supersolidaria justifica la ampliación del horizonte del proyecto de inversión para la adquisición de la nueva sede, hasta el año 2023; teniendo en cuenta lo anterior, los informes, estudios y cronogramas entregados por la contratista en el año 2021, no servirían para el año 2023, pues las condiciones, requerimientos y necesidades cambian considerablemente.

De otra parte, la Supersolidaria en el año 2022 suscribió el contrato No. 264 de 2022, por valor de \$110.358.334, plazo de 11 meses 15 días con el objeto de “*prestación de servicios profesionales como gerente del proyecto de adquisición y adecuación de infraestructura de la nueva sede para la operación y funcionamiento de los servicios de la superintendencia de economía solidaria*”, el objeto y las obligaciones específicas son las mismas del contrato 92-2021, lo cual es prueba que los entregables (informes y cronogramas) del contrato 92-2021, no fueron tenidos en cuenta ni beneficiaron a la entidad, situación que corrobora el presente hallazgo y su connotación.

### **Hallazgo No. 5 Constitución Reservas Presupuestales.**

El Artículo 89 del Decreto 111 de 1996, indica:

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 sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. (...)*” (Negrilla fuera del texto).

La Circular 031 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación y Oficio 0308850 de 22 de septiembre 2011 del MHCP, establece: “*Las reservas presupuestales se califican como "un instrumento de uso excepcional, ósea, 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 servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal"*.

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

Por su parte la Circular Interna 058 del 21 de noviembre de 2021, de Supersolidaria, para el Cierre de la vigencia financiera 2021 y apertura 2022, establece:

*“En el caso de las reservas presupuestales, la justificación de su constitución es responsabilidad directa del supervisor del contrato, por cuanto se trata de un mecanismo*

excepcional<sup>10</sup>. Esta justificación debe ser clara y estar incluida en el “acta de constitución de reservas presupuestales y liberación de saldos”. Se recuerda que la Contraloría General de la República solicitará dichas justificaciones a la entidad para verificar que su constitución es dada por eventos imprevisibles que impiden la ejecución de los compromisos dentro del plazo inicialmente convenido y que se entiende que la recepción del bien o servicio sólo puede ser verificada en la vigencia fiscal siguiente”.

De conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Supersolidaria constituyó 338 reservas para el cierre de la vigencia 2021 por valor de \$4.058.840.588, de las cuales se seleccionaron 41 reservas por valor de \$3.039.105.844, encontrando que 7 de éstas por valor de \$267,000,256 no cumplen con el requisito de la circular interna 58 de noviembre de 2021; por cuanto las justificaciones presentadas por Supersolidaria, no obedecen a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, por lo tanto se evidencian debilidades en la planeación presupuestal, en la labor de supervisión de los contratos y en el establecimiento de mecanismos de control que permitan registrar los hechos económicos conforme a los mandatos normativos que rigen el cierre presupuestal; de acuerdo con lo anterior las 20 reservas constituidas según el siguiente cuadro, no se refrendan.

**Tabla No. 7**  
**Relación Reservas No Refrendadas**

No. Contrato	Objeto	Justificación Supersolidaria	Verificación CGR	Valor de la reserva
CD- 33- 2021	prestación de servicios profesionales para la realización de controles de legalidad y la proyección de actos administrativos de autorizaciones transformación, fusión cesación de los fondos de empleados vigilados por la delegatura para la supervisión del ahorro y la forma asociativa solidaria de la superintendencia de la economía solidaria.	La fecha de terminación del contrato y los tiempos establecidos para la expedición de paz y salvos y documentos soportes del pago.	Los servicios se prestaron en su totalidad en la vigencia, además cuenta con acta de liquidación que tiene fecha del 16/11/2021. Este contrato además cuenta con acta de liquidación, es decir correspondía a una cuenta por pagar.	\$1.527.696
CD-297-2021	Prestación de servicios profesionales para prestar los servicios profesionales para la elaboración de conceptos, líneas jurisprudenciales, oficios, requerimientos, atención y capacitación en materia de	No se alcanza a gestionar el pago de la última cuenta de cobro teniendo en cuenta la fecha de terminación del contrato y los tiempos establecidos para la	Los servicios se prestaron en su totalidad, además cuenta con acta de liquidación anticipada del 15/10/2021, la cuenta de cobro se envió el 22 de diciembre	\$3.600.000

<sup>10</sup> “. El caso fortuito o fuerza mayor se encuentra definido en el artículo 64 del Código Civil, así: “El imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos (sic) de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”. La jurisprudencia sobre el tema ha señalado: “Caso Fortuito o Fuerza Mayor.- Su configuración requiere de la concurrencia de sus dos elementos, imprevisibilidad e irresistibilidad.- Según el verdadero sentido o inteligencia del artículo 1º de la Ley 95 de 1890, los elementos integrantes del caso fortuito o fuerza mayor, antes reseñados, deben ser concurrentes, lo cual se traduce en que si el hecho o suceso ciertamente es imprevisible pero se le puede resistir, no se da tal fenómeno, como tampoco se configura cuando a pesar de ser irresistible pudo preverse.- De suerte que la ausencia de uno de sus elementos elimina la estructuración del caso fortuito o fuerza mayor (...)” (1) CSJ, Cas. Civil, Sent. nov. 20/89”

	derecho privado, propiedad intelectual, propiedad industrial, y contratación que se requiera desde el punto de vista de su profesión.	expedición de paz y salvos y documentos soportes del pago.	de 2021. De conformidad con Circular interna 058 de 2021 Las facturas y/o cuentas radicadas hasta el jueves 23 de diciembre de 2021, se pagarán en la presente vigencia. Por lo tanto, no hay justificación para haber constituido la reserva	
SAMC-294-2021	contratar la renovación del licenciamiento, soporte técnico y garantía de los equipos y herramientas que hacen parte de la solución Fortinet de la superintendencia de economía solidaria	No se alcanza a gestionar el pago de la última cuenta de cobro teniendo en cuenta la fecha de terminación del contrato y los tiempos establecidos para la expedición de paz y salvos y documentos soportes del pago.	Entregaron el producto mediante acta de entrega del 26 de agosto de 2021.	\$250.640.000
CD- 273 - 2021	Prestación de servicios profesionales con el fin de apoyar el proceso de supervisión de las cooperativas vigiladas por la delegatura para la supervisión de la actividad financiera de cooperativismo en el marco de un enfoque basado en los riesgos, NIIF y buen gobierno	La CGR evidenció que Acta de liquidación anticipada con fecha del 05/11/2021, el supervisor ordeno liberar la suma de \$7,803,749 que corresponde al valor del contrato sin ejecutar. El contrato se terminó anticipadamente el 5 de noviembre, es decir, esta reserva no justifica que el contratista no ha presentado cuentas de cobro aun cuando durante la vigencia, la supervisora del contrato se lo ha solicitado. Escorteza del valor importante mencionar que el contratista ejecuto las actividades derivadas del objeto contractual	Acta de liquidación anticipada con fecha del 05/11/2021, el supervisor ordeno liberar la suma de \$7,803,749 que corresponde al valor del contrato sin ejecutar. El contrato se terminó anticipadamente el 5 de noviembre, es decir, esta reserva no justifica que el contratista no ha presentado cuentas de cobro aun cuando durante la vigencia, la supervisora del contrato se lo ha solicitado. Escorteza del valor importante mencionar que se recibió.	\$867.062
CD- 267- 2021	Prestación de servicios profesionales de ingeniería con el fin de apoyar el proceso e inspección de las cooperativas vigiladas por la delegatura para la supervisión de la actividad	No se alcanza a gestionar el pago de la última cuenta de cobro teniendo en cuenta la fecha de terminación del contrato y los tiempos	Informe de actividades del mes de junio, los servicios se prestaron, se pagó el valor de \$5,202,499 dentro de la vigencia el día 30/07/2021 (lo	\$5.202.499

	financiera del cooperativismo en el marco de un enfoque basado en riesgos, NIF y buen gobierno	establecidos para la expedición de paz y salvos y documentos soportes del pago. El contrato vence el 18 de diciembre de 2021.	registraron en la base de datos de reservas presupuestales) siendo una cuenta por pagar	
CD- 011 - 2021	prestación de servicios profesionales de carácter jurídico para apoyar las actividades propias en la sustanciación, proyección y seguimiento de los actos administrativos y acciones posteriores de las actuaciones procesales de recaudo de la cartera.	Demoras en trámites de gestión de paz y salvos para radicar última cuenta de cobro.	La CGR evidenció que, Existe acta de liquidación del contrato con fecha del 02/11/2021, se ordena pagar al contratista la suma de \$1,694,666 y liberar la suma de \$19,912,234 que corresponde al valor del contrato sin ejecutar.	\$1.694.666
CD-235- 2021	prestación de servicios profesionales de ingeniería con el fin de apoyar el proceso de inspección de las cooperativas vigiladas por la delegatura para la supervisión de la actividad financiera del cooperativismo en el marco de un enfoque basado en riesgos, NIF y buen gobierno.	Demoras en trámites de gestión de paz y salvos para radicar última cuenta de cobro.	Acta de liquidación anticipada del 20/09/2021, la cuenta de cobro y el informe de actividades tiene fecha del 2 de noviembre de 2021	\$3.468.333
				<b>\$ 267,000,256</b>

## Respuesta de la Entidad

“La Supersolidaria en la circular interna No. 58 del 26 de noviembre del 2021, estableció:

**RECEPCIÓN DE FACTURAS Y CUENTAS DE COBRO** 1. La radicación de las facturas y/o cuentas de cobro podrá realizarse todos los días hábiles de la vigencia, en el horario establecido por el área de correspondencia y de acuerdo a los protocolos de “Radicación cuentas de cobro” y “tramite facturas proveedores” vigentes. 2. Las facturas y/o cuentas radicadas hasta el jueves 23 de diciembre de 2021, se pagarán en la presente vigencia. 3. Las facturas y/o cuentas radicadas después del jueves 23 de diciembre de 2021 y hasta el 30 de diciembre de 2021, se constituirán como cuentas por pagar y se girarán en el mes de enero de 2022 o una vez el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de apertura al trámite de pagos. De acuerdo con lo anterior no se acepta la observación, por cuanto la Supersolidaria estableció plazos para la recepción de las cuentas de cobro y facturas con el fin de ser registradas dentro de la misma vigencia, sin embargo, al no recibir los documentos soportes idóneos aprobados por el supervisor, no es posible el registro presupuestal, según lo establece el manual de políticas contables de la Superintendencia establece:

**El numeral 7.5.3 SISTEMA DOCUMENTAL CONTABLE** Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada

*sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados”.*

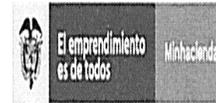
## **Análisis de la Respuesta**

Los argumentos de la Supersolidaria se limitan a justificaciones derivadas de la radicación de facturas y de tramites internos, pero en ningún momento presenta soportes que permitan deducir la excepcionalidad de los eventos que conllevaron a constituir una reserva presupuestal, adicionalmente, no hace referencia a los contratos que fueron terminados anticipadamente o cuyo bien y servicio fue recibido dentro de la vigencia auditada y que fueron registrados como Reserva.

Adicionalmente y teniendo en cuenta que los contratos observados terminaron su ejecución antes del 31 de diciembre de 2021 y cuyos objetos, en su mayoría prestación de servicios profesionales, permitían establecer mecanismos de control para el pago de las cuentas dentro de la vigencia, son evidentes las debilidades en la planeación presupuestal, en la labor de supervisión de los contratos y en el establecimiento de mecanismos de control que permitan registrar los hechos económicos conforme a los mandatos normativos que rigen el cierre presupuestal.

De acuerdo con lo anterior, las reservas objeto de la presente observación no obedecieron las circunstancias imprevisibles de fuerza mayor o caso fortuito, razón por la cual no se aceptan los argumentos y se valida como hallazgo administrativo.

## ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS



ENTIDAD CONTABLE PUBLICA: 0670000  
Del: 31-12-2020 Al: 31-12-2021  
(PRESENTACION A NIVEL DE CUENTAS CONTABLES)

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA  
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA

CUENTAS CONTABLES			ACTUAL	ANTERIOR	CUENTAS CONTABLES			ACTUAL	ANTERIOR
CODIGO	DESCRIPCION	NOTA	31/12/2021	31/12/2020	DESCRIPCION	NOTA	31/12/2021	31/12/2020	
1	ACTIVOS		\$ 102.328.244.603,42	\$ 101.613.521.246,04	2	PASIVOS	\$ 3.372.488.461,92	\$ 1.911.003.650,14	
	ACTIVOS CORRIENTE		\$ 85.104.696.731,07	\$ 85.524.098.741,80		PASIVOS CORRIENTE	\$ 3.197.978.978,92	\$ 1.745.501.998,14	
11	EFFECTIVO	5	\$ 134.376.333,21	\$ 143.552.179,21	24	CUENTAS POR PAGAR	\$ 1.879.124.291,13	\$ 373.637.771,25	
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS		\$ 134.376.333,21	\$ 143.552.179,21	2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	\$ 1.658.633.223,13	\$ 154.483.916,44	
13	RENTAS POR COBRAR	7	\$ 2.416.408.433,00	\$ 2.488.745.777,51	2407	RECURSOS A FAVOR DE TERCEROS	\$ 13.092.728,00	\$ 0,00	
1311	CONTRIBUCIONES TASAS E INGRESOS NO		\$ 2.363.425.267,00	\$ 2.390.972.677,51	2424	DESCUENTOS DE NOMINA	\$ 2.407.862,00	\$ 1.436.900,00	
1384	OTRAS CUENTAS POR COBRAR		\$ 52.983.166,00	\$ 97.773.100,00	2436	RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	\$ 189.283.408,00	\$ 177.324.251,00	
19	OTROS ACTIVOS	19	\$ 82.553.911.964,86	\$ 82.891.800.785,16	2490	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	\$ 15.707.070,00	\$ 40.390.703,91	
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO		\$ 43.176.163,90	\$ 47.426.242,40	25	OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD	\$ 1.318.851.687,79	\$ 1.371.864.226,79	
1908	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION		\$ 82.510.735.800,90	\$ 82.844.374.542,76	2511	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS A CORTO PLAZO	\$ 1.318.851.687,79	\$ 1.371.864.226,79	
	ACTIVOS NO CORRIENTE		\$ 17.223.547.872,35	\$ 16.089.422.504,16		PASIVOS NO CORRIENTE	\$ 174.482.483,00	\$ 1.655.501.652,00	
13	RENTAS POR COBRAR	7	\$ 3.738.274.630,96	\$ 2.894.004.275,00	27	PASIVOS ESTIMADOS	\$ 174.482.483,00	\$ 1.655.501.652,00	
1311	CONTRIBUCIONES TASAS E INGRESOS NO		\$ 3.738.274.630,96	\$ 2.894.004.275,00	2701	LITIGIOS Y DEMANDAS	\$ 174.482.483,00	\$ 1.655.501.652,00	
1385	CUENTAS POR COBRAR DE DIFICIL RECAUDO		\$ 777.373.124,00	\$ 68.715.360,00		TOTAL PASIVOS	\$ 3.372.488.461,92	\$ 1.911.003.650,14	
1386	DETERIORO ACUMULADO DE CUENTAS POR		\$ 777.373.124,00	\$ 68.715.360,00					
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	10	\$ 8.113.210.093,88	\$ 8.513.931.286,13					
1605	TERRENOS		\$ 601.332.236,00	\$ 601.332.236,00					
1640	EDIFICACIONES		\$ 12.892.065.193,00	\$ 12.892.065.193,00					
1650	REDES, LINEAS Y CABLES		\$ 11.956.287,00	\$ 11.956.287,00					
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO		\$ 193.686.988,00	\$ 193.686.988,00					
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA		\$ 347.988.357,00	\$ 347.988.357,00					
1670	EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION		\$ 4.766.899.941,02	\$ 4.244.323.618,12					
1675	EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION		\$ 100.764.000,00	\$ 100.764.000,00					
1685	DEPRECIACION ACUMULADA (CR)		\$ 10.801.482.949,14	\$ 9.878.185.322,99					
19	OTROS ACTIVOS	14	\$ 5.372.063.148,51	\$ 4.681.486.873,03	3	PATRIMONIO	\$ 98.955.786.141,50	\$ 99.702.517.594,90	
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO		\$ 199.936.076,78	\$ 247.462.267,22	31	HACIENDA PUBLICA	\$ 99.545.512.830,90	\$ 98.368.668.542,59	
1970	INTANGIBLES		\$ 9.465.286.701,78	\$ 7.421.787.557,65	3105	CAPITAL FISCAL	\$ 87.362.829.431,32	\$ 87.362.829.431,32	
1975	AMORTIZACION ACUMULADA DE INTANGIBLES		\$ 4.293.259.630,05	\$ 2.987.762.951,84	3109	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	\$ 12.182.683.399,58	\$ 11.005.839.111,27	
	TOTAL ACTIVOS		\$ 102.328.244.603,42	\$ 101.613.521.246,04	3110	RESULTADO DEL EJERCICIO	\$ 589.726.689,40	\$ 1.333.849.052,31	
						TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	\$ 102.328.244.603,42	\$ 101.613.521.246,04	

*Vivian Carli Illidge*  
VIVIAN CAROLINA BARLEZA ILLIDGE  
SUPERINTENDENTE  
Superintendencia de la Economía Solidaria

*Flor María Mendoza Suárez*  
FLOR MARIA MENDOZA SUAREZ  
PROFESIONAL ESPECIALIZADO CON FUNCIONES DE CONTADOR  
Superintendencia de la Economía Solidaria  
T.P # 162461-7

"Super-Visión" para la transformación

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557. Línea Gratuita 018000 180 430  
www.supersolidaria.gov.co  
NIT 830 053 043 5 Bogotá D.C., Colombia

Cuentas Contables		NOTA	ACTUAL	
CODIGO	DESCRIPCION		01-12-2021 - 31-12-2021	01-12-2020 - 31-12-2020
<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>				
<b>INGRESOS SIN CONTRAPRESTACION</b>				
4	INGRESOS OPERACIONALES	28	33.617.946.117,12	32.505.507.845,00
41	INGRESOS FISCALES		33.592.018.804,12	32.505.507.845,00
4110	NO TRIBUTARIOS		33.592.018.804,12	32.505.507.845,00
47	OPERACIONES INTERSTITUCIONALES		25.927.313,00	0,00
4705	FONDOS RECIBIDOS		24.139.410,00	0,00
4720	OPERACIONES DE ENLACE		1.787.903,00	0,00
5	GASTOS OPERACIONALES DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	29	34.203.909.307,10	31.142.798.627,53
51	SUELDOS Y SALARIOS		30.116.635.438,60	29.273.888.747,97
5101	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS		6.999.383.190,00	7.037.386.367,00
5103	APORTES SOBRE LA NÓMINA		1.853.127.046,00	1.843.319.700,00
5104	PRESTACIONES SOCIALES		408.966.500,00	393.798.900,00
5107	GASTOS DE PERSONAL DIVERSOS		3.332.130.275,00	3.393.449.638,79
5108	GENERALES		144.492.641,90	222.183.958,84
5111	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y DETERIORO, DEPRECIACIONES, DETERIORO DE CUENTAS POR DEPRECIACIÓN DE PROPIEDADES, AMORTIZACIÓN DE ACTIVOS INTANGIBLES		17.171.419.893,70	16.232.147.657,94
5120	PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS		206.915.892,00	153.602.525,00
53	OPERACIONES INSTITUCIONALES	29	2.947.888.458,84	1.731.358.843,47
5347	OPERACIONES DE ENLACE EXCEDENTE (DEFICIT)		708.657.764,00	54.872.603,00
5360	INGRESOS NO OPERACIONALES		923.297.626,15	698.301.955,11
5366	OTROS INGRESOS		1.305.496.678,21	817.392.633,36
5368	FINANCIEROS		10.436.390,48	165.501.652,00
57	OPERACIONES DE ENLACE EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO	29	1.139.385.409,66	138.551.036,49
5720	INGRESOS CON CONTRAPRESTACION		1.139.385.409,66	135.551.036,49
4	INGRESOS NO OPERACIONALES	28	16.454.801,59	430.964.888,84
48	OTROS INGRESOS		16.454.801,59	430.964.888,84
4802	FINANCIEROS		5.897,11	281.067,84
4808	INGRESOS DIVERSOS		16.448.904,48	430.683.821,00
5	GASTOS NO OPERACIONALES	29	20.218.301,00	459.825.054,00
58	OTROS GASTOS		20.218.301,00	459.825.054,00
5802	COMISIONES		18.562.069,00	18.146.265,00
5804	FINANCIEROS		0,00	441.674.678,00
5809	GASTOS DIVERSOS		0,00	4.113,00
5893	DEVOLUCIONES Y DESCUENTOS		1.656.232,00	0,00
	EXCEDENTE (DEFICIT) NO OPERACIONAL		-3.763.495,41	-28.860.165,16
	EXCEDENTE (DEFICIT) DE ACTIVIDADES		-589.726.689,39	1.333.849.052,31
	EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO		-589.726.689,39	1.333.849.052,31

*Vivian Carli Barliza Illidge*

VIVIAN CAROLINA BARLIZA ILLIDGE  
SUPERINTENDENTE  
Superintendencia de la Economía Solidaria

*Florencia Mendóza Suárez*

FLORENCIA MENDOZA SUÁREZ  
PROFESIONAL ESPECIALIZADO CON FUNCIONES DE COMADOR  
Superintendencia de la Economía Solidaria  
T. P. 082461-T