

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE

AL

**FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES -FONPET
VIGENCIA 2023**

**CDGPEIF- No. 012
CAT_37_2024_1
Mayo de 2024**

Vicecontralor General en Funciones de
Contralor General

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Vicecontralor General

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Carlos Andrés Rodado Grijalba

Director de Vigilancia Fiscal

Héctor Mario Londoño Ríos

Director de Estudios Sectoriales

John Favert García Gañan

Supervisor

Aldalivar Solano Motta

Equipo de auditores

Líder

Andrea Zorro Blanco

Integrantes del Equipo Auditor

Lina Marcela Castellar Pérez
Gladys Mayerli García Ortégón
Alba Liliana Lemus Rodríguez
Milciades Madrigal Botero
Rafael Norato Pachón

TABLA DE CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN.....	4
1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	5
1.2 MARCO NORMATIVO	5
Marco Técnico Contable	5
Marco Normativo General	6
1.3 RESPONSABILIDAD DE LA CGR.....	9
2. CONCEPTO SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS	9
2.1 FUNDAMENTO DEL CONCEPTO	9
2.2 OPINIÓN CONTABLE: SIN SALVEDADES	10
3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO	10
4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	11
5. ATENCIÓN SOLICITUDES CIUDADANAS	11
6. IMPACTO DE LA ESTRATEGIA DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE RECURSOS DEL FONPET POR PARTE DEL MHCP	12
7. RELACIÓN DE HALLAZGOS	15
8. PLAN DE MEJORAMIENTO	15
ANEXO No. 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS	16
ANEXO No. 2. ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA	73

88111-

Bogotá D.C.,

Señor Ministro
RICARDO BONILLA GONZALEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público - MHCP
Administrador del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET
Ricardo.bonilla@minhacienda.gov.co
andrea.bedoya@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C-38
Bogotá D.C.

Respetado Señor Ministro:

La Contraloría General de la República -CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267¹ de la Constitución Política, practicó Auditoría Financiera al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la vigencia 2023, al Estado de Situación Financiera y a las Notas explicativas al mismo.

La Auditoría Financiera -AF incluyó la comprobación de que las operaciones económicas 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.

El análisis y las verificaciones realizadas se encuentran debidamente documentadas, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Automatizado para el proceso Auditor – APA² y de Gestión Documental de Expedientes y Archivos – SGDEA establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras; lo anterior, con base en la información suministrada por el FONPET.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al FONPET dentro del desarrollo de la AF, otorgando el plazo legalmente establecido para que el FONPET emitiera un pronunciamiento al respecto.

1 INTRODUCCIÓN

Objetivo General

Realizar Auditoría Financiera al Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales - FONPET, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó en la vigencia 2023 en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional a la entidad.

Objetivos específicos

¹ Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

² CGR Aplicativo APA - CAT_36_2024_1

- Emitir concepto sobre la gestión financiera relacionada con la administración y manejo del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público correspondiente a la vigencia 2023.
- Verificar el impacto de la estrategia de administración directa de recursos del FONPET por parte del MHCP.

1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

La Ley 549 de 1999, creó al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET en adelante FONPET como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en adelante MHCP a través de patrimonios autónomos, que se contratan previa licitación con entidades financieras tales como: sociedades fiduciarias, fondos de pensiones y cesantías y/o compañías de seguros.

El FONPET tiene por objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales y administrar los aportes nacionales y territoriales para coadyuvar a la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales. Si bien, la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponde a la respectiva entidad territorial, la Ley 549 de 1999 dispuso además que las entidades territoriales deberían cubrir de la forma prevista en la ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y los porcentajes que señalara el Gobierno Nacional, estableciendo cubrir este pasivo en un término no mayor de treinta (30) años a partir de la expedición de esta norma.

De acuerdo con la estructura orgánica del MHCP, del despacho del señor Ministro dependen los viceministerios de Gestión General y Técnico, de este último se desprende la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social -DGRESS, dentro de la cual se encuentra la coordinación FONPET.

La Resolución No.2448 de 2011, del MHCP, en su artículo No.1, crea en el despacho de la DGRESS el grupo de gestión del FONPET, del cual se desprenden grupos de trabajo relacionados con gestión documental, ingresos/cartera, retiros y financiera.

El FONPET no cuenta con personal de planta, la contratación la adelanta el MHCP a través de la Dirección Administrativa y Financiera, para lo cual se aplica la normativa de contratación estatal.

1.2 MARCO NORMATIVO

Marco Técnico Contable

- Resolución No. 423 del 21 de diciembre de 2011 de la CGN “Por medio de la cual se modifica el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.
- Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 de la CGN, 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.

- Resolución 620 del 26 de noviembre de 2015 de la CGN, incorpora el Catálogo General de Cuentas al Marco Normativo para Entidades de Gobierno.
- Resolución 193 del 12 de mayo de 2016 de la CGN, por el cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable.
- Resolución 386 del 3 de octubre de 2018, de la CGN, “Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración y se modifica el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo”.
- Resolución 428 del 12 de octubre de 2018, de la CGN, “Por la cual se incorpora en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos que hacen parte de la contabilidad del FONPET”.
- Resolución 544 del 26 de noviembre de 2018, de la CGN, “Por la cual se modifica el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el manejo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y se modifica el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo”.
- Resolución 425 del 23 de diciembre de 2019 de la CGN, por la cual derogó el anexo de la Resolución 533 de 2015, en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 64 del 30 de marzo de 2022 de la CGN, por la cual se modifican procedimientos contables del Marco Normativo para entidades de Gobierno y el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo, por la combinación de operaciones del Tesoro Nacional y Deuda Pública Nación en una entidad contable pública.
- Resolución 356 del 30 de diciembre de 2022 de la CGN, por la cual se incorpora, en los procedimientos transversales del régimen de contabilidad pública, el procedimiento para la preparación, presentación y publicación de los informes financieros y contables, que deban publicarse conforme a lo establecido en el numeral 37 del artículo 38 de la ley 1952 de 2019.
- Manual de Políticas Contables FONPET- Mis 3.11 Man. 2 del 17 de abril de 2023.
- Procedimiento Mis 3.11_V5 del FONPET del 28 de octubre de 2019., Apoyo, seguimiento y control cubrimiento del pasivo pensional de los entes territoriales.

Marco Normativo General

- Estatuto General de contratación de la Administración Pública (Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 con sus Decretos Reglamentarios).
- Ley 549 de 1999. “Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el FONPET y, se dictan otras disposiciones en materia prestacional.”
- Ley 643 de 2001, “Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.” artículo 42.
- Ley 715 de 2001, “ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos (...) artículo 18, párrafos 2 y 4.
- Ley 793 de 2002, artículo 22, derogó tácitamente el ingreso del Fondo previsto en el numeral 6 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999.
- Ley 863 de 2003, por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Los artículos 48 y 49, este último sustituyó el párrafo 3 del artículo 78 de la Ley 715 de 2001; artículos 50 y 51.
- Ley 1450 de 2011, artículo 276, que deroga durante las vigencias de los respectivos Planes de Desarrollo el ingreso del FONPET previsto en el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999.
- En relación con los ingresos del fondo provenientes de las regalías directas e indirectas, fue sustituido por lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1530 de 2012, en desarrollo de lo previsto en el Acto Legislativo No. 5 de 2011, por el cual se crea el Sistema General de Regalías. Tema que fue reglamentado, entre otros, por el artículo 2° del Decreto 1073 de 2012.
- Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.
- Ley 2276 de 2022, Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023, Artículos 39, 41, 42 y 81.
- Decreto 4712 de 2008 Por el cual se modifica la estructura del MHCP, Artículo 3°. Funciones. El MHCP tendrá, las siguientes funciones: (...) 35. Administrar los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET.
- Decreto 2555 de 2010, Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la administración del FONPET, en su versión integrada, con sus modificaciones y adiciones. Se destacan las realizadas con los siguientes decretos:

- Decreto 630 de 2016, por medio del cual se reglamenta el artículo 147 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones relacionadas con el FONPET.
- Decreto 256 de 2022. Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con la financiación de obligaciones pensionales con recursos del FONPET-, y se dictan otras disposiciones en concordancia con el Artículo 199 de la Ley 1955 de 2019”.
- Decreto 1913 de 2018, Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, para reglamentar el funcionamiento y régimen de inversiones del FONPET y otros patrimonios autónomos públicos destinados a la garantía y pago de pensiones.
- Decreto 2326 de 2022, se adicionan párrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 y se modifican los artículos 2.12.3.8.2.11, 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 del Decreto 1068 de 2015, en relación con las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, la flexibilización de algunos requisitos para el desahorro de recursos del FONPET y el límite de gastos del Fondo.
- Decreto 967 de 2023. Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 2.12.3.1.4. y un párrafo al artículo 2.12.3.19.1. del Título 3 de la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo relacionados con la Administración del FONPET.
- Decreto 1919 del 10 de noviembre de 2023, Por el cual se modifican algunas disposiciones del Título 3, Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la administración del FONPET-FONPET-
- Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995) expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia.
- Manual de Contratación del MHCP- AP0 4-1.
- Manual De Gobierno Digital- MINTIC.
- Norma Técnica Colombiana del sistema de gestión de la seguridad de la información NTC-ISO IEC 27001:2013
- Los contratos de administración de los recursos del FONPET con ejecución durante la vigencia 2023 con sus otrosíes y/o modificaciones (Nos. 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012 y el contrato No. 6001 de 2023) y el proceso de licitación pública MHCP- LP- 02- 2023.
- Apo.1.3.Man.3.2.3.PolíticasSeguridadInformacionOrganizacion.docx, versión 1 del 01-abril-2019.
- Apo.1.3.Man.6.Pro.5.MantenimientoSoftware.docx, versión 4 del 08-julio-2020.

- Apo.1.3.Man.3.2.PolíticasSeguridadInformacion.docx, versión 2, del 17-diciembre 2020. Código: Mis.3.13. Pro. 5.Anexo.1, Versión: 2.0, fecha: 22-08-2019

1.3 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza Auditoría Financiera AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267³ 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, con el fin de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la CGR de acuerdo con el artículo 268⁴ constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera teniendo como soporte técnico y 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 No 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR 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 la información financiera está libre de incorrección material.

Una auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en el estado de situación financiera, 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 el FONPET, así como la evaluación de la presentación global del estado de situación financiera.

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 el concepto de auditoría.

2. CONCEPTO SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS

2.1 FUNDAMENTO DEL CONCEPTO

La CGR ha auditado el estado de situación financiera del FONPET a 31 de diciembre de 2023, realizó la evaluación de las cifras y datos contenidos en el mismo; así como, la verificación del proceso contable en sus etapas de revelación y reconocimiento, a partir de actividades de identificación, clasificación, registros, ajustes y reportes contables y comunicación entre las diferentes áreas; además, examinó las revelaciones a los estados

³ Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

⁴ Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019

financieros las cuales incluyen un resumen de las políticas contables significativas adoptadas y aplicadas por la Entidad.

El FONPET aplicó las principales políticas y prácticas contables del Marco Conceptual de la Contabilidad Pública, Régimen de Contabilidad Pública, y Resoluciones, emitidas por la CGN, para la Preparación y Presentación de la Información Financiera y Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos del Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre del 2023.

2.2 OPINIÓN CONTABLE: SIN SALVEDADES

En opinión de la CGR el Estado de Situación Financiera del FONPET, presenta razonablemente, en todos los aspectos significativos, la situación financiera a 31 de diciembre de 2023, así como el resultado de sus operaciones, de conformidad con el Marco Normativo de información contable y financiera aplicable y prescrito por la Contaduría General de la Nación.

3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO

Con base en los resultados de la aplicación de la metodología establecida en la CGR para la evaluación sobre la calidad y eficiencia del Control Interno, se emite un concepto “Con deficiencias” con un puntaje de 1,6, dado que se evidenciaron debilidades en los controles aplicados y la materialización de algunos de los riesgos identificados objeto del análisis en los diferentes procesos abordados.

La anterior se sustenta en que, aunque el FONPET cuenta con políticas, procesos y procedimientos documentados y socializados a través de la plataforma del Sistema de Monitoreo de la Gestión Integral SMGI, se evidenciaron deficiencias en el reconocimiento de algunas solicitudes de retiro, en los controles al tramitar los otrosíes No 6 y 7 del Contrato 6001 de 2012 los cuales tienen efectos económicos y a la falta de revelación de la situación de las comisiones por pagar a las administradoras salientes en las notas a los estados financieros.

Tabla 1.
EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	PARCIALMENTE ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	BAJO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,45
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	BAJO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	SIN VALORES	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	SIN VALORES		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)			1		
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE				1,6	0,10
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				CON DEFICIENCIAS	

Elaboro: Equipo Auditor

4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Consultado el SIRECI y revisado el Plan de Mejoramiento suscrito por el FONPET a 31 de diciembre del 2023, se identificaron siete (7) hallazgos con once (11) acciones de mejora, los cuales fueron objeto de evaluación del presente proceso auditor, siendo evaluadas y verificados los soportes de cumplimiento.

Una vez realizada la verificación de los soportes allegados por el Fonpet, y teniendo como referencia el informe de Control Interno del MHCP, se pudo evidenciar que, de acuerdo con cada acción de mejora establecida, se cumplió con la elaboración de cada uno de los cronogramas, procedimientos, procesos, formatos, actas, certificaciones e informes, solicitud de concepto a la CGN, etc., no obstante el cumplimiento de estas acciones per se, no implican que la causa del hallazgo se pueda subsanar, porque en la mayoría de la acciones, éstas traen consigo otra acción, como es proferir una resolución de distribución, aplicar el procedimiento o proceso, recibir el concepto de la CGN, mismas que de acuerdo al cronograma establecido por la entidad iniciaran su ejecución durante el año 2024.

Así las cosas, en cuanto a la efectividad de las acciones, 7 de las 11 acciones adelantadas por la entidad, no son efectivas, teniendo en cuenta que no se subsanan las causas que originaron los hallazgos detectados por este Órgano de Control y las causas que les dieron origen, se mantienen.

Por lo anterior y de acuerdo con la metodología establecida por la CGR mediante el Formato 8 de la Guía de Auditoría Financiera, se concluye que el Plan de Mejoramiento fue **INEFECTIVO** con una calificación del 14,28, por lo tanto, el único hallazgo con todas las acciones efectivas, puede ser retirado del Plan de Mejoramiento y para los otros hallazgos se deben reformular las acciones de mejora, como se presenta a continuación:

Tabla 2.
EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO

HALLAZGO	ACCIONES	CONCEPTO	EFICACIA ACCIÓN	CALIFICACIÓN
Hallazgo No.01: Recursos por Distribuir a los Entes Territoriales ET	Cronograma	Cumplido	INEFECTIVA	INEFECTIVA
	Procedimiento	Cumplido	INEFECTIVA	
Hallazgo No.02: Impuesto de Timbre Nacional	Proceso de registro contable	Cumplido	INEFECTIVA	INEFECTIVA
Hallazgo No.03: Derechos por cobrar SGP – Asignación Especial	Caracterización del procedimiento	Cumplido	INEFECTIVA	INEFECTIVA
Hallazgo No.04: Aportes Recaudados FONPET	Procedimiento	Cumplido	INEFECTIVA	INEFECTIVA
	Formato	Cumplido	EFFECTIVA	
Hallazgo No.05 :Derechos por Cobrar a favor del FONPET	Solicitud concepto CGN	Cumplido	INEFECTIVA	INEFECTIVA
Hallazgo No.06: Requisito Habilitante, Certificación Retiro y Excedentes Sector Propósito General	Acta	Cumplido	EFFECTIVA	EFFECTIVA
	Certificación	Cumplido	EFFECTIVA	
	Informe	Cumplido	EFFECTIVA	
Hallazgo No.07: Sistemas de Información - SOFIA - SIF	Acta	Cumplido	INEFECTIVA	INEFECTIVA

Elaboro: Equipo Auditor

5. ATENCIÓN SOLICITUDES CIUDADANAS

En la presente auditoría no se atendieron solicitudes ciudadanas

6. IMPACTO DE LA ESTRATEGIA DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE RECURSOS DEL FONPET POR PARTE DEL MHCP

En desarrollo de la Licitación Pública No. 06 de 2012, el MHCP inició la ejecución de los Contratos No. 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, a través de los cuales se administraron los recursos del FONPET por los consorcios: CCP 2012, SOP, FIDUBOGOTÁ-Porvenir, FONPET 2012, CONFIAR FONPET y la Unión Temporal BBVA. Los contratos se suscribieron el 6 de noviembre de 2012 y el plazo inicial de estos se estableció en cinco (5) años.

Estos contratos fueron objeto de siete (7) otrosíes, en virtud de los cuales se prorrogaron los contratos hasta el 25 de abril de 2023.

El MHCP inició el proceso de Licitación Pública No. MHCP-LP-02-2023, para contratar a los nuevos administradores de los recursos del Fonpet, el cual fue declarado desierto con la Resolución 1628 del 30 de junio de 2023 dado que no se recibieron ofertas.

Frente a la programación y planeación de este proceso licitatorio se evidenciaron debilidades por parte de la CGR. Así, aunque en los planes anuales de adquisiciones de las vigencias 2022 y 2023 se incluyó esta contratación; las actividades programadas en el 2022 no se llevaron a cabo y las programadas en el PAA 2023 no se cumplieron conforme a lo previsto, es así como los estudios previos del proceso se envían al Grupo de Licitaciones y Procesos Especiales hasta el 13 de abril de 2023 y la resolución de apertura de la licitación se profiere hasta el 31 de mayo de 2023. Es de anotar que los contratos No. 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012 mediante los cuales se administraban los recursos del Fonpet terminaban su ejecución el 25 de abril de 2023.

Ante la imposibilidad de contar con las administradoras de los recursos de que trata el Artículo 3 de la Ley 549 de 1999, el MHCP asumió la administración directa y transitoria de los recursos, en virtud de lo previsto en el artículo 2.12.3.1.4 del Decreto 1068 de 2015. Por esta razón se inicia el proceso de empalme financiero y tecnológico y la entrega de los portafolios de inversiones con la Dirección de Tecnología y de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio Público con la Unidad de Gestión del Consorcio Comercial FONPET 2017.

Posteriormente, la DGRESS inició proceso de selección abreviada teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 2 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, en el cual se adjudicó el 25.09% del valor total del portafolio de los recursos del fondo al Consorcio PRAG Fonpet 2023, quedando el resto de los recursos en administración transitoria por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP con un 74,91%.

Proceso de inversiones: La transferencia efectiva de los recursos se realizó en tres (3) momentos Así: las Inversiones en Títulos de Deuda Pública Nacional el 26 de abril de 2023, las inversiones en títulos de deuda privada nacional el 12 de mayo de 2023, y finalmente: las inversiones en títulos de deuda foráneos o internacional el 13 de junio de 2023:

La primera transferencia del 26 de abril de 2023, las administradoras salientes consorcios CONFIAR, SOP 2012, CCP 2012, FONPET 2012 y la unión temporal BBVA, realizaron la transferencia de sus portafolios compuestos por liquidez -efectivo (COP \$674.752.194.032,88 - USD \$39.155.533,08 - EURO €97.548,34) y los títulos de tesorería

TES (TES con Valor Nominal de COP \$21.75.807.888.000 y en valor presente \$25.608.472.606.128) en la cuenta a nombre de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional DGCPTN, del MHCP el Depósito Central de Valores del Banco de la República DCV.

En la segunda transferencia realizada el 12 de mayo de 2023, los consorcios junto a la unión temporal, siguieron transfiriendo recursos a la cuenta del Banco de la República, cuando se maduraban o redimían los títulos con vencimientos entre el 26 de abril y el 12 de mayo de 2023, adicionalmente se hizo la transferencia desde el Depósito Centralizado de Valores DECEVAL a las cuentas del Custodio de Valores Cititrust Colombia S.A. por (Valor Nominal de COP \$21.936.197.638.638 y Valor Presente \$23.663.770.965.609).

Y finalmente el 13 de junio de 2023 se realizó la transferencia de los títulos adquiridos por las administradoras salientes y en custodia de los depósitos internacionales quienes trasladaron sus títulos a la cuenta del custodio de valores Cititrust Colombia S.A. por valor de COP \$5.170.553.864.908 a nombre de la DGCPTN, del MHCP - FONPET.

Desde el 26 abril de 2023 la DGCPTN del MHCP de manera transitoria administró directamente el 100% de los recursos del FONPET, hasta el 20 de diciembre de 2023, fecha en la que entró un nuevo administrador con una participación del 25,09% a nombre del Consorcio PRAG, durante este periodo Cititrust Colombia S.A. realiza el proceso de valoración a precios de mercado a las inversiones utilizando Bloomberg, así como la custodia de los títulos desmaterializados.

A partir del 26 abril, la DGCPTN, del MHCP, ha desarrollado la administración directa de los recursos del FONPET y en dicho proceso el portafolio en su estructura no fue sujeto a ajustes ya que todas las inversiones en títulos, bonos, ETF, acciones, participaciones, efectivo en pesos colombianos y otras divisas (Dólar estadounidense *USD*, United States Dollar, por sus siglas en inglés y el EURO moneda oficial de los veintisiete (27) estados miembros de la Unión Europea), se encuentran a nombre del FONPET ya que la DGCPTN decidió conservar durante el año 2023 una política de gestión pasiva, por lo que las condiciones establecidas al momento en que fueron constituidas las diferentes inversiones se mantienen y permanecen hasta su redención o vencimiento.

Estas inversiones se encuentran acordes con lo establecido en el Decreto 2555 del 15 de julio de 2010, por medio del cual *“se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador del mercado de valores y se dictan otras disposiciones”* y el Decreto 1068 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, la DGCPTN del MHCP realiza las operaciones de inversión a través de canales seguros, confiables y dedicados mediante aplicativos como Master Trader, SEN y Bloomberg.

Así mismo, con los recursos del FONPET el MHCP en su labor de administrador temporal cumple con la función de manejar los recursos, como excedentes de liquidez acorde con lo establecido en el Decreto 1068 de 2015 y la realización de las operaciones se llevan a cabo dentro de la estrategia de administración pasiva y conservadora, en condiciones de mercado se siguen los lineamientos de un portafolio estructurado donde predominan la aversión al riesgo, la liquidez y la rentabilidad.

Entre el 26 abril de 2023 y hasta el cierre fiscal 2023 periodo de la administración transitoria a cargo de la DGCPTN se generaron un total de COP \$6.376.393.683.343 por concepto de rendimientos. Adicionalmente el Consorcio PRAG en los 10 días del 2023 que administró el 25.09% de los recursos FONPET, cerró con COP \$169.076.325.423. Aquí es necesario manifestar que durante la administración directa y transitoria la DGCPTN está exenta de una rentabilidad mínima y del gasto por comisión de administración.

Procesos de Recaudo (aportes) y Retiros

Ante la ausencia del marco legal para que el MHCP realizara el recaudo de los aportes, el pago de los retiros realizados por las Entidades Territoriales por los diferentes conceptos (bonos, cuotas partes de bonos pensionales, nómina de pensionados, excedentes, etc.) así como las respectivas distribuciones de recursos del Fonpet, se expedieron los Decretos 967 del 18 de junio de 2023 y 1919 del 10 de noviembre de 2023.

Aportes: Del análisis realizado de las partidas seleccionadas de aportes de índole constitucional, nacional y territorial que constituyen los ingresos del FONPET, por diferentes fuentes, a 31 de diciembre de 2023, se constató que los mismos cumplieron con las directrices y cuentan con los soportes pertinentes (consignaciones, resoluciones, etc.).

En la verificación realizada a la muestra de los aportes seleccionada, en el comparativo resoluciones vs Sistema de Información Fonpet - SIF- se pudo constatar que la información es consecuente y que no se evidenciaron diferencias entre los valores relacionados en las resoluciones y la información reportada en el SIF.

Retiros: Con relación a los retiros el MHCP, a partir del 11 de abril de 2023 se suspendieron los retiros para el pago de bonos y cuotas partes de bonos pensionales, los cuales se reanudaron hasta julio del 2023.

Así mismo durante este tiempo las entidades territoriales una vez fue habilitada la sede electrónica del MHCP presentaron en línea los requisitos habilitantes de las solicitudes, siendo este el único medio valido para el recibo de información de obligatorio cumplimiento para acceder a los recursos del FONPET, sin embargo, se represaron solicitudes que posteriormente fueron atendidas.

De la muestra seleccionada correspondiente a 67 retiros pagados y 19 retiros en trámite como se muestra en el siguiente cuadro:

TIPO DE RETIRO	CANTIDAD	VALOR
Contratos de concurrencia	3	\$ 10.870.045.096,00
Cuota parte pensional	4	\$ 16.659.784.430,00
Excedentes educación	1	\$ 2.822.007.875,00
Excedentes propósito general	10	\$ 96.026.842.000,00
Lotto	4	\$ 14.893.243.198,00
Nómina de pensionados	45	\$ 1.433.577.851.037,00
Retiros en tramite	19	\$ 61.406.758.183,00
Total	86	\$ 1.636.256.536.819

Como resultado de la evaluación se pudo evidenciar que cumplieron con los requisitos exigidos para realizar el retiro correspondiente los cuales no se vieron afectados por el proceso de empalme ni con la nueva modalidad de administración.

7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En la presente auditoría se establecieron cinco (5) hallazgos administrativos.

8. PLAN DE MEJORAMIENTO

El MHCP 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 Informes – SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: suporte_sireci@contraloria.gov.co y jenny.prieto@contraloria.gov.co.

Cordialmente



CARLOS ANDRÉS RODADO GRIJALBA
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras (EF)

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial Actas No.17 del 14 de mayo de 2024 y No. 21 del 24 de mayo de 2024 respectivamente

Revisó: Héctor Mario Londoño Ríos, Director de Vigilancia Fiscal

Aldalivar Solano Motta- Supervisor de auditoría

Elaboró: Equipo Auditor:

Andrea Zorro Blanco, - Líder Auditoría - AZB

Lina Marcela Castellar Pérez

Gladys Mayerli García Ortégón

Alba Liliana Lemus Rodríguez

Milciades Madrigal Botero

Rafael Norato Pachón

ANEXO No. 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la auditoría financiera de la vigencia 2023 realizada al FONPET, se determinaron cinco (5) hallazgos administrativos, como se presentan a continuación:

Hallazgo No. 1. Oportunidad Proceso Licitatorio Administración Recursos Fonpet ⁵

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, **eficacia**, economía, **celeridad**, (...).*

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.”

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece:

“DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

El Artículo 23 de la citada Ley estipula: **“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

El Artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece: **“Principio de coordinación.** En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

*En consecuencia, prestarán **su colaboración** a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”.*

El Artículo 3º de la Ley 549 de 1999⁶ establece:

*“Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet. Para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales en los términos de esta ley, créase el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, **como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General***

⁵ CGR Aplicativo APA - COH_1237_2024-1-AU-FI

⁶ “Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional”.

de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley. (resaltado fuera del texto original)

En todo caso la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponderá a la respectiva entidad territorial. Por consiguiente, el hecho de la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, de la destinación de recursos nacionales para coadyuvar a la financiación de tales pasivos o de que por disposición legal la Nación deba realizar aportes para contribuir al pago de los pasivos pensionales de las entidades del nivel territorial, no implica que esta asuma la responsabilidad por los mismos. (...) (resaltado fuera de texto)

Y el Artículo 7º de la misma Ley 549 establece: “(...) Para el funcionamiento del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales se tendrán en cuenta las siguientes reglas: (...)

4. Los recursos se administrarán a través de Patrimonios Autónomos que constituirá el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Públicas Territoriales en las sociedades administradoras de **fondos de pensiones y cesantías, en sociedades fiduciarias o en compañías de seguros de vida que sean seleccionadas a través de un proceso de licitación pública, la cual se adelantará conforme a lo previsto por la Ley 80 de 1993.** (...). (...) (resaltado fuera de texto)

El Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011⁷ dispone: “Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

“7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos”.

El Manual de Contratación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP - AP0 4-1, adoptado mediante Resolución No 3475 del 26 de septiembre de 2014, versión 7 del 2 de septiembre de 2016 establece en su Numeral 1.2 Principios Orientadores que:

“Las actuaciones de quienes intervengan en los procesos contractuales adelantados por el MHCP, se desarrollarán con arreglo a los principios consagrados en el artículo 209 de la C.P y los de planeación, transparencia, economía, responsabilidad y debido proceso, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del Derecho y los especiales del Derecho Administrativo”.

Y trae a colación el alcance de cada uno de estos principios, así: Principio de Economía: “El principio de economía, paralelo con la planeación, pretende que la actividad contractual no sea el resultado de la improvisación, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades generadoras del contrato y asegurar la legalidad de las actuaciones y procedimientos administrativos. (...) Todo contrato o proceso de selección debe estar precedido de los estudios previos bien estructurados, la identificación y asignación de los riesgos previsibles en cada caso particular, (...).

Principio de Responsabilidad: “Los responsables de adelantar procesos contractuales, en todas sus etapas, están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta

⁷ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

ejecución del contrato y a proteger los derechos del Ministerio, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

En el MHCP los pliegos de condiciones deben ser elaborados en forma completa, clara u objetiva (...)

Por otra parte, el Numeral 2.1 establece entre las políticas de operación:

“Los documentos para iniciar el trámite contractual deberán ser enviados en las fechas pactadas en el Plan Anual de Adquisiciones, con el fin de garantizar la oportuna contratación de los bienes, servicios u obras requeridos por las dependencias del Ministerio”.

PRINCIPIO DE PLANEACION *“La planeación constituye herramienta idónea para la preparación, ejecución y control sobre todas las actuaciones inherentes a la contratación y se fundamenta en el respeto por la cadena presupuestal y en la elaboración de unos estudios previos individualizados y adecuados a la necesidad que tienen cada una de las áreas de la entidad de acuerdo con las funciones que la ley les ha asignado”.*

“2.8 ELABORACION DE ESTUDIOS PREVIOS: *Para dar inicio a las actividades de planeación, el Director, Subdirector o Jefe de Oficina que requiera la contratación de obras, bienes o servicios deberá designar a un funcionario o a un contratista de su dependencia para que éste asuma el liderazgo y responsabilidad de dichas actividades.*

El Procedimiento de Gestión Contractual Apo.4.1. Pro.1, versión 1 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aprobado el 15 de diciembre de 2022 contempla:

“Los documentos para iniciar el trámite contractual deberán ser enviados en las fechas pactadas en el Plan Anual de Adquisiciones, con el fin de garantizar la oportuna contratación de los bienes, obras o servicios requeridos por las dependencias de la Entidad”.

“Los estudios previos y sus anexos deberán ser remitidos al Grupo de Contratos a más tardar el día definido en el Plan Anual de Adquisiciones para el inicio de la asesoría”. (resaltado fuera de texto).

El Consejo de Estado se ha pronunciado en varias oportunidades frente al principio de planeación en materia contractual, entre otras:

Sentencia de 28 de mayo de 2012, radicación No. 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

“(…) si esta manifestación del principio de economía debe orientar los procesos de contratación, resulta cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación en la toma de este tipo de decisiones públicas, que por supuesto suponen una agresión clara del marco jurídico contractual estatal en general. Por lo que resulta lógico afirmar que el principio de planeación guarda relación inmediata, directa y estrecha con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, su ejecución y liquidación no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación”.

Sentencia del 24 de abril del 2013. Radicación Número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315). C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Frente al deber de planeación en la contratación estatal el Consejo de Estado ha insistido aduciendo: *“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. La ausencia de*

planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales”⁸

Sentencia del 10 de octubre de 2016. Radicación No: 11001-03-26-000-2015-00165-00(55813) C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, señala:

Cláusula de Buena Administración (...) “Principio y derecho incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano Existe una cláusula de competencia especial para la Administración que deriva de las funciones que le asignó el constituyente en el artículo 209 constitucional, siendo estas: ii) Ceñirse a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y, por último. (...) el principio jurídico de la Buena Administración (...) postulado normativo que ordena, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, que la Administración garantice los derechos de los administrados cuando entran en interacción con ella, ejecute de buena fe y bajo el estándar de la debida diligencia los deberes funcionales que el ordenamiento jurídico convencional, constitucional y legal le ha confiado y adopte las decisiones que correspondan de manera razonable y ponderada conforme a los valores, principios y reglas que se desprenden del marco jurídico legal, constitucional y convencional”.

La Administración cuando realiza una planeación diligente dentro de sus procesos de contratación, no solo cumple con los principios de interés general y legalidad, sino que cumple con la buena administración pública, entendida ésta como un derecho fundamental de los ciudadanos”.

El Documento de la Procuraduría General de la Nación sobre Recomendaciones para la elaboración de Estudios Previos-Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas, emitido en abril de 2010 señala:

“La planeación, por tanto, sin importar el régimen contractual al cual esté sometida una entidad pública, tiene dos expresiones normativas claras: la elaboración del plan de compras y el desarrollo de los estudios previos. (...) el Plan de Compras es el reflejo de las necesidades de las entidades públicas que se priorizan de acuerdo con el presupuesto asignado para cada vigencia y que se traducen en la contratación de bienes y servicios. En este sentido, es el mapa de navegación de la actividad contractual.

Una vez elaborado dicho plan de compras se debe iniciar la preparación de los estudios previos de las contrataciones a realizar. Esta etapa previa exige el esfuerzo coordinado de las áreas administrativas y misionales del contratante, con el fin de establecer con precisión qué se va a contratar, en qué modalidad, qué riesgos asume la entidad en la contratación, cómo se pueden aminorar esos riesgos y demás aspectos que permitan que se satisfaga al mejor precio, en el menor tiempo posible y con la más alta calidad, las necesidades establecidas”.

Las Recomendaciones de la Procuraduría traen a colación el pronunciamiento del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, sobre al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente: “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios”.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera, Subsección C. Radicación Número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315). C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C. 24 de abril del 2013

Antecedentes de la Administración Contractual de los Recursos del Fonpet antes del año 2023

Producto de la Licitación Pública No. 06 de 2012, el MHCP inició la ejecución de los Contratos No. 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, a través de los cuales se encargó la tarea de administrar los recursos del FONPET a cuatro consorcios: 1. CCP 2012 con una participación del 35%, 2. Consorcio SOP con una participación del 16%; 3. Consorcio FIDUBOGOTÁ-Porvenir FONPET 2012 con una participación del 35%; 4. Consorcio CONFIAR FONPET con una participación del 10%; y la Unión Temporal BBVA con una participación del 4%. La fecha de inicio de estos fue el 6 de noviembre de 2012.

El plazo inicial de estos contratos se estableció en cinco (5) años.

Estos contratos fueron objeto de siete (7) otrosíes, en virtud de los cuales se prorrogaron los contratos hasta el 25 de abril de 2023.

Entre las razones de conveniencia y oportunidad planteadas en las solicitudes suscritas por los supervisores funcional⁹ y tecnológico para tramitar los otrosíes Nos 5, 6 y 7 suscritos el 15 de enero de 2021, 19 de noviembre de 2021 y 22 de junio de 2022, se aducen entre otras:

“Tal y como se ha adelantado para los anteriores otrosíes No. 2, 3 y 4 que se firmaron el 19 de febrero de 2019, 19 de marzo de 2020 y 19 de noviembre de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador de los recursos del FONPET, ha realizado sesiones de trabajo enfocadas a validar las diferentes recomendaciones realizadas en 2019 por la Misión de Mercado de Capitales (...)”

las distintas solicitudes de trámite para estas modificaciones, se mencionan varias razones, entre ellas el tiempo estimado necesario para llevar a cabo una Licitación Pública, la elaboración de los estudios previos y todo el esquema operativo requerido para este proceso. Asimismo, se indica la necesidad de las prórrogas solicitadas y aprobadas, destacando los tiempos específicos involucrados en dichas prórrogas, *“(...) tiempo en el cual se espera cumplir con todo el análisis de las recomendaciones y la identificación del cronograma para la licitación de las nuevas administradoras de los recursos del FONPET”*:

De la evaluación a la programación y planeación del proceso licitatorio de la contratación para: *“Realizar la administración de los recursos que conforman los patrimonios autónomos que integran el Fondo Nacional de Pensiones de los Entes Territoriales - FONPET - y las actividades conexas y complementarias que implica dicha administración”*, a raíz de la terminación de los contratos No. 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. No se adelantó oportunamente el proceso licitatorio MHCP-LP-02-2023 para contratar la administración de los recursos que conforman los patrimonios autónomos que integran el FONPET, dado que los contratos No. 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, terminaban el 25 de abril de 2023, y los cuales habían sido objeto de siete (7) prórrogas, a través de las cuales se amplió el plazo de ejecución por más de cinco (5) años del plazo inicial.

La DGRESS en los Planes Anuales de Adquisiciones - PAA vigencias 2022 y 2023 programó esta contratación así:

⁹Para la época de estas modificaciones la persona que ejerció el cargo de supervisor funcional era la misma competente contractual.

a) Se contempló en el PAA inicial vigencia 2022 por valor de \$160.000.000.000. Posteriormente con el memorando con radicado No 3-2022-009456 del **22 de julio de 2022** solicita la actualización. Así, en el formato: "*Modificaciones al Plan Anual de Adquisiciones*"¹⁰ de fecha **21 de julio de 2022** se indica que sea reprogramada y modificado el valor en \$40.000.000.000.

Y justifica la modificación en los siguientes términos:

*"Se requiere modificar el valor, plazo y fechas de gestión de esta contratación, ya que, **dada la magnitud y envergadura de este proceso, el área aún se encuentra estructurando los estudios y documentos previos para adelantar la licitación pública.** La fecha fin de este contrato se tiene prevista para el 25 de abril de 2028". (Resaltado fuera del texto original).*

De la misma manera se reprograman las siguientes actividades así: Asesoría: 1 de septiembre de 2022; Entrega a Contratos: 19 de septiembre de 2022; Inicio del Proceso: 3 de octubre de 2022; Presentación de Ofertas: 22 de noviembre de 2022; inicio del contrato: 26 de abril de 2023.

Sin embargo, la DGRESS no llevó a cabo ninguna de las actividades que estaban previstas en el PAA 2022 para adelantar el nuevo proceso de contratación para la administración de los recursos del Fonpet.

b) En el PAA inicial de la vigencia 2023 se incluye por la DGRESS nuevamente esta contratación¹¹, *por un valor estimado de \$50.000.000.000. Fecha de Inicio: Febrero*

Para el trámite de esta contratación la fecha de asesoría por el Grupo de Licitaciones del MHCP estaba programada para el 17 de enero de 2023, inicio del contrato 26 de abril de 2023 y fecha final de este, 25 de abril de 2028.

Lo anterior conforme lo señalado en el memorando con Número de radicación 3-2023-000808 del 23 de enero de 2023 del Grupo de Licitaciones enviado a la DGRESS cuyo Asunto indica: "*Seguimiento Plan anual de adquisiciones vigencia 2023 - DGRESS*", donde se le informa que a esa fecha no se ha recibido solicitud de asesoría para esta contratación".

En el mismo memorando el Grupo de Licitaciones invita al área a revisar las fechas programadas y le recuerda que para el proceso de licitación pública el tiempo estimado **son cinco (5) meses.**

Por otra parte, de acuerdo con el Procedimiento de Gestión Contractual Apo.4.1. Pro.1, versión 1, aprobado el 15 de diciembre de 2022, "Los documentos para iniciar el trámite contractual deberán ser enviados en las fechas pactadas en el Plan Anual de

¹⁰ Es de anotar que a la fecha en que se solicita la modificación en el PAA, vigencia 2022, ya se había formalizado el otro si No 07¹⁰ de los contratos de Administración Números 6001 de 2012, 6002 de 2012, 6003 de 2012, 6004 de 2012 y 6005 de 2012; estos se suscribieron el **día 22 de junio de 2022 y con los mismos se prorrogan los contratos citados hasta el 25 de abril de 2023, así: CLÁUSULA PRIMERA. PRÓRROGA:** Prorrogar el plazo de ejecución del Contrato No. 6.001-2012 hasta el 25 de abril de 2023". **Hecho que se corrobora con el contenido del formato de actualización del plan de compras antes mencionado en el que se indica que los contratos de administración terminaban el 25 de abril de 2023.**

¹¹ Con el objeto de "*Realizar la administración de los recursos que conforman los patrimonios autónomos que integran el Fondo Nacional de Pensiones de los Entes Territoriales - FONPET - y las actividades conexas y complementarias que implica dicha administración.* 56 – DGRESS"

Adquisiciones, con el fin de garantizar la oportuna contratación de los bienes, obras o servicios requeridos por las dependencias de la Entidad”.

“Los estudios previos y sus anexos deberán ser remitidos al Grupo de Contratos a más tardar el día definido en el Plan Anual de Adquisiciones para el inicio de la asesoría”.

Sin embargo, se observa que, hasta el 13 de abril de 2023, con Memorando No. de Radicación 3-2023-005145, No. Expediente:5887/2023/MEM se remitieron por la Coordinación del Grupo de Fonpet a la Coordinación del Grupo de Licitaciones los estudios y documentos previos¹² incluyendo los estudios de mercado para adelantar el proceso de Licitación Pública, que tiene por objeto Administrar los recursos que conforman los patrimonios autónomos que integran el FONPET.

Lo anterior significa que los estudios previos definitivos, los cuales reúnen el conjunto de documentos que sirven de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones fueron remitidos al área de contratos a menos de dos semanas de la fecha programada para dar inicio al contrato, es decir, 26 de abril de 2023.

El mismo 13 de abril de 2023 se convoca a la Junta de Adquisiciones por el Grupo de Licitaciones para presentar el proyecto del pliego de condiciones; la resolución de apertura del proceso licitatorio No 1338 se profiere hasta el 31 de mayo de 2023 y en esta se programa por último como fecha para la suscripción del contrato hasta el 19 de julio de 2023¹³.

Lo anterior desatiende los tiempos previstos en el Procedimiento de Gestión Contractual, versión 1, respecto a la actividad No 3: *“Elaborar los estudios y documentos previos, según la modalidad de selección”* frente a la cual se establece: ***“ Los documentos para iniciar el trámite contractual deberán ser enviados en las fechas pactadas en el Plan Anual de Adquisiciones, con el fin de garantizar la oportuna contratación de los bienes, obras o servicios requeridos por las dependencias de la Entidad”.***

“Los estudios previos y sus anexos deberán ser remitidos al Grupo de Contratos a más tardar el día definido en el Plan Anual de Adquisiciones para el inicio de la asesoría”.

Así como nuevamente lo programado para esta contratación en el PAA inicial vigencia 2023, el cual preveía la firma del contrato para el 26 de abril de 2023.

Estos hechos obedecen a debilidades en la planeación, a la desatención de la programación prevista en los PAA de las vigencias 2022 y 2023 y a los tiempos previstos en el procedimiento interno de Gestión Contractual Apo.4.1. Pro.1, versión 1, para llevar a cabo oportunamente las actividades precontractuales y así garantizar la contratación de la administración de los recursos del Fonpet de conformidad con lo previsto en el Numeral 4 del Artículo 7 de la Ley 549 de 1999.

Lo anterior condujo a que los recursos del Fonpet empezaran a ser administrados directamente por el MHCP de manera improvisada e imprevista; ante el hecho de no haber realizado el proceso de contratación con las entidades indicadas en el Numeral 4 del Artículo 7 de la Ley 549 de 1999, oportunamente.

¹² Estos son los estudios ya revisados por Contratos. Lo anterior dado que previo a esta remisión se encuentran correos cruzados entre la DGRESS y Contratos del 1 y 5 de abril de 2023.

¹³ Este proceso fue declarado desierto mediante la Resolución 1628 del 30 de junio de 2023 dado que no se recibieron ofertas en el proceso de selección M H C P - LP -02-2023.

Es de anotar que, aunque el Decreto 1068 de 2015 a abril de 2023 contemplaba la administración transitoria de los recursos a través de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del MHCP, esta no abarcaba operaciones de recaudo ni de giro de las obligaciones pensionales, pago de los recursos excedentes del Fonpet a las entidades territoriales, así como otras obligaciones conexas y complementarias al funcionamiento del Fondo de acuerdo con el marco normativo que le aplica.

Estos vacíos conllevaron a que el MHCP entrará a asumir la administración transitoria de los recursos del FONPET de manera inmediata afectando la oportunidad en el recaudo y giro de recursos a las entidades territoriales y por ende el cumplimiento de los compromisos pensionales de estas.

Lo cual se ve reflejado en el resultado del cruce de información realizado por la CGR con las Gobernaciones a través de la Federación Nacional de Departamentos¹⁴, el cual se realizó para conocer qué afectaciones tuvieron los entes territoriales con ocasión de la suspensión temporal¹⁵ realizada por el MHCP para realizar retiros (para pago de bonos, cuotas partes, mesadas pensionales, etc.) así como con el recaudo de los recursos del FONPET; algunos de estos manifestaron que:

*"El departamento de Cundinamarca radicó ante el MHCP las respectivas solicitudes de recursos FONPET por medio de los cuales se pretende cubrir obligaciones pensionales a cargo del Departamento de Cundinamarca -UAEP y que de alguna forma, se han visto afectados en su trámite (a causa de bloqueos de cuentas FONPET o falta de respuesta por parte del MHCP-FONPET), hechos que han generado consecuencias jurídicas y pecuniarias al Departamento (se incluye un cuadro relacionando varios casos). (...) Adicionalmente, la Unidad de Pensiones de Cundinamarca en razón a los bloqueos, **sufrió un incremento en el número de procesos en contra administrativos y judiciales, causando traumatismo dentro de los trámites de bonos pensionales y cuotas partes pensionales(...)** 1. **Tutelas interpuestas por el no pago de bonos pensionales con recursos FONPET** 2. **Embargos por el no traslado de los recursos FONPET para el pago de las cuotas partes pensionales (se relacionan los eventos); (... con respecto al recaudo de aportes del Departamento hacia el FONPET se registraron inconvenientes para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por acuerdos de pago los cuales no generaron costos adicionales"** (Departamento de Cundinamarca).*

*"Indica en la respuesta: " (...) **afecto de manera trascendental el cumplimiento de las obligaciones en materia pensional tanto en el pago de bonos y cuotas partes pensionales, situación que provocó una avalancha de acciones judiciales contra este ente territorial (...)**". Menciona tres (3) acuerdos de pago por cuotas partes pensionales, en relación con los cuales se **iniciaron procesos de cobro coactivo** por Colpensiones y Fonprecon.*

*Por otra parte, señala: "En cuanto al pago de bonos pensionales, el MHCP, también ha represado el pago y/o desembolso a la Administradora Colpensiones, situación que originó la apertura de más de 25 procesos de cobro coactivo contra la **Gobernación de Norte de Santander**".*

¹⁴ Comunicación SIGEDOC 2024EE0051588 del 18 de marzo de 2024.

¹⁵ Cartas Circulares del **4 de abril de 2023**, dirigida a las administradoras privadas de Fondo de Pensiones, Fondo de Previsión Social del Congreso –FONPRECON- y Colpensiones, **mediante la cual suspenden las solicitudes de retiro de recursos para el pago de bonos o cuotas partes de bonos pensionales con recursos del Fonpet**, y otra dirigida a los Gobernadores y Alcaldes informando que a partir del 11 de abril de 2023 quedan suspendidas temporalmente las solicitudes de retiro para el pago de bonos o cuotas partes de bonos pensionales.

Alcance del 5 de mayo de 2023 a la Carta Circular del 4 de abril de 2023, en la cual informan que el Sistema OBP del Ministerio será habilitado para recibir las solicitudes de retiro para el pago de bonos o cuotas partes de bono pensionales con recursos del FONPET, **a partir del 19 de mayo del 2023**.

Señala que en relación con fondos privados "estos han interpuesto más de 12 acciones constitucionales contra esta entidad, situación que va en aumento generando desgaste y congestión administrativa". (Departamento de Norte de Santander).

"Es de resaltar que nuestra Entidad Territorial desarrollo todos los trámites necesarios para el retiro de los recursos de Fonpet Radicado pago nómina pensionados de la vigencia 2023, **pero que a la fecha nunca fueron girados, lo cual ha generado una afectación para el cumplimiento del pago de nuestra nómina de pensionados**". (Departamento de Caquetá).

"Hubo que realizarse traslado de recursos para el pago de bonos pensionales; Así mismo se presentaron demoras en el desembolso de mesadas pensionales 2023 y el departamento no cuenta con recursos suficientes para el pago de estas. No hubo apoyo o comunicación frente a qué estaba pasando". (Departamento de Arauca).

"Se recibe con la respuesta las comunicaciones: 1. Del 16 de agosto de 2023 donde se solicita a la DGRESS el pago de bonos a las administradoras de pensiones con recursos Fonpet, para evitar que les embarguen las cuentas del Departamento.

2. A través de comunicación del 28 agosto de 2023 se solicita que el MHCP garantice el desembolso para el pago del pasivo pensional dado que estos están preparando los proyectos de presupuesto de rentas y gastos 2024. Sumado a que los ingresos corrientes de libre destinación son escasos para responder por el pasivo pensional". (Departamento de Santander).

Indica que se presentaron afectaciones en el pago relacionado con pago de bonos y cuotas partes pensionales. Relaciona siete (7) casos con fechas de radicación de la vigencia 2023. (Departamento de Putumayo).

Señala que hubo afectación con la suspensión de los recursos del Fonpet, respecto a la oportunidad con los Acuerdos de Pago de cuotas partes pensionales y se relacionan cinco (5) casos; de bonos pensionales diez (10) casos por valor de \$591.672.000 y nómina de pensionados por \$29.678.870.793. (Departamento de Córdoba)

En relación con el recaudo de aportes: "(...) existe un acuerdo de pago entre la Gobernación de Bolívar y el Ministerio de Hacienda por los aportes del año 2019 a FONPET, cuyo valor varía según el cálculo vigente de unidades FONPET. Considerando que las cuotas del acuerdo se pagan trimestralmente, las correspondientes a los meses de mayo y agosto, solo pudieron pagarse una vez se solucionado el bloqueo". (Departamento de Bolívar)

Indica la Gobernación que se presentaron afectaciones en los tiempos para validar la aprobación del cálculo actuarial y retrasos y/o inconvenientes en el cargue de los requisitos habilitantes. Así como para dar cumplimiento al acuerdo de pago suscrito por deuda de aportes Fonpet Vigencia 2016 dado que según el acuerdo las cuotas deben cancelarse trimestralmente, " (...) en razón a la coyuntura del cambio de administrador que se presentó en abril del año 2023, el Departamento del Magdalena quedo sin cancelar las cuotas de mayo y agosto, por la no existencia de operador de recaudo en el MHCP, así como tampoco quien generara las instrucciones debidas para la ejecución de la consignación debida".(Departamento de Magdalena) .

Señala la Gobernación que no se ha podido acceder a la plataforma para verificar si efectivamente se realizaron los aportes por las diferentes fuentes de recursos, dado que no se ha habilitado. Y que aún no se han girado las mesadas pensionales de la vigencia 2023. (Departamento de Sucre).

*“Frente a la suspensión de retiros: -Para el pago de bonos pensionales, dicha medida **generó incertidumbre, toda vez que nos veíamos expuestos a procesos ejecutivos**, sin embargo, no ocurrió ningún caso, y se logró el pago finalmente de los bonos pensionales emitidos y autorizados con cargo FONPET.*

***-La devolución del valor de la nómina de pensionados fue realizada en diciembre de 2023, la entidad debió realizar traslados presupuestales para cubrir el pago de mesadas de noviembre y diciembre”.** (Departamento de Vichada).*

" (...) afectó el cumplimiento oportuno de obligaciones para el pago de la nómina de mesadas pensionales; pues el departamento no cuenta con suficientes recursos propios para atender todas las nóminas de pensionados, nuestra situación financiera de caja es baja; por lo tanto, se hace necesario la oportunidad en este trámite para garantizar la puntualidad en los respectivos pagos. Como puede demostrarse, el retiro de este recurso del FONPET para el pago de pensionados, por la suma de \$13.253.861.740, se efectuó solo hasta el día 27 de diciembre de 2023, fecha en la cual ya deberíamos estar a paz y salvo con estas obligaciones.

En cuanto al recaudo de aportes, también nos afectó la suspensión temporal del recaudo de los recursos del FONPET, porque al no poder hacer los aportes para estar al día y así cumplir los requisitos habilitantes, no se puede solicitar el retiro de los recursos". (Departamento de Chocó).

“Se presentaron diferentes intermitencias y deficiencias con respecto al cargue de la información que se registra a través del portal web del Fonpet - Módulo 7- Aportes Entidades Territoriales Valorizados por sector y Fuente. Y el Módulo 8. Estado de cuenta y movimientos de las cuentas de las entidades territoriales. Las mencionadas intermitencias provocaron demora en el registro de la información. Para el periodo entre abril y octubre de 2023, la demora promedio en el cargue de la información del portal fue de 64 días. (...) Los retrasos sistemáticos del cargue de la información en el portal web Fonpet trajo como consecuencias: ---- la no revelación en los Estados Financieros y la contabilidad del hecho económico con corte a 31 de diciembre de 2023, por concepto de los recursos que administra el Fonpet, dado que, al cierre contable y financiero de la vigencia, registra información con corte a 31 de octubre de 2023" -El reporte de información contable y financiera a la Contaduría General, sin el cumplimiento de la oportunidad, veracidad, exactitud y la confiabilidad de la misma, con respecto a los recursos que administra el FONPET, dado que de las cuatro rendiciones trimestrales (...) en la segunda que comprende abril a junio de 2023, se contaba con la información con corte a marzo de 2023; en la tercera (julio a septiembre de 2023), se contaba con la información de junio de 2023.

También se indica que se generaron afectaciones en la conciliación con otros procedimientos contables, como lo son las operaciones recíprocas y la información relacionada con el Sistema General de Regalías. (Departamento del Valle del Cauca).

“(...) en lo que compete a la Dirección Compensación y Sistema Pensional de la Secretaría de Talento Humano y Desarrollo Organizacional, encargada del pasivo pensional del Sector Propósito General del FONPET, la afectación se vio reflejada en la demora en la autorización por parte del MHCP, para el uso de dichos recursos, para el pago de bonos pensionales, aprobación de 37 acuerdos de cuotas partes vencidas y futuras por valor de \$19.344.488.669 y el giro de recursos por mesadas pensionales por valor de \$123.881.823.628". (Departamento de Antioquia).

En la respuesta la Gobernación de Caldas trae a colación dos casos referidos a pagos de bonos pensionales, los cuales se realizaron con recursos propios, dado que a la fecha no se tenía certeza de una fecha precisa de pago con los recursos dispuestos por el Departamento en el Fonpet, considerando que hubo desgaste administrativo y financiero por lo ocurrido. Además, en relación con el proceso de recaudo indicó: "Solo hasta el mes de octubre del 2023, la Unidad de Tesorería fue notificada (...) sobre el procedimiento para el pago de aportes, el cual se realizó mediante aplicativo del Banco Agrario dispuesto para el pago de aportes

al Fonpet (...) hasta el mes de enero del 2024 (...) en febrero se recibió instrucción del Ministerio de la forma de realizar los pagos a partir de este mes" (Departamento de Caldas).

"Para el caso de cuotas partes pensionales se adelantó acuerdo de pago con FONPRECON, acuerdo radicado el 12 de diciembre de 2022 en el MHCP por el orden de 1.200 millones de pesos (...) hasta diciembre manifestó que se encontraba en revisión para adelantar los pagos a lugar; sin embargo, al finalizar la vigencia no se dio el pago efectivo, lo que generó intereses en el valor del pago de las cuotas partes adeudadas y con esto conllevaría a un mayor pago en la nueva suscripción de Acuerdo afectando sustancialmente los recursos que tiene el Departamento en el FONPET".

En lo que concierne al pago de bonos pensionales en la plataforma SIF se evidencia que dejaron de realizarse pagos con recursos FONPET desde el 14 de abril al 26 de julio de 2023 (...) hubo requerimientos por las AFP por la suspensión de solicitudes de retiro para el pago de bonos pensionales y/o cuotas partes de bonos pensionales con recursos FONPET, e incertidumbre dado que: El Ministerio nunca manifestó con anterioridad a la emisión de esta comunicación, una directriz a seguir para las entidades territoriales que hacen uso de estos recursos FONPET sobre la medida que se impartiría(...). El Departamento viene pagando estas obligaciones con los recursos que posee en el FONPET desde el año 2010, motivo por el cual en la vigencia 2023 no fueron presupuestados los recursos para asumir dichas obligaciones, pues estas se cancelaban con recursos del FONPET sin situación de fondos (...) es imposible asumir con recursos propios pues estos no fueron incluidos y aprobados en el presupuesto para la vigencia 2023 que fue aprobado en octubre de 2022 (...)" (Departamento de Boyacá).

Además de lo mencionado anteriormente, la coyuntura presentada con la administración de los recursos del Fonpet en la vigencia 2023 por la falta de una gestión eficiente para adelantar con tiempo el proceso de licitación incidió también con el cumplimiento de las acciones contempladas por la DGRESS en el Plan de Acción Aprobado para el 2023 relacionadas con el Fonpet, *"Optimizar los procesos de seguimiento y control a los recursos de las Entidades Territoriales administrados por el FONPET"*, la cual no se cumplió, siendo cancelada la actividad con la justificación de la contingencia de la administración de los recursos del FONPET.

Otro aspecto que se generó es el aumento de las solicitudes y/o derechos de petición a cargo del grupo de apoyo de gestión del FONPET, es así como, con ocasión de la suspensión temporal de la solicitud de retiro para el pago de bonos o cuotas partes de bono pensional, que se dio dentro del periodo del 11 de abril al 31 de julio de 2023 fecha en la que reactivaron los mencionados giros, se tramitaron aproximadamente 55¹⁶ solicitudes relacionadas con este asunto.

Los hechos descritos evidencian debilidades en la aplicación de los principios de planeación, celeridad, buena administración, eficiencia, eficacia, economía que deben atenderse en los procesos contractuales gestionados por los entes públicos, así como de lo previsto en el procedimiento de Gestión Contractual Apo.4.1. Pro.1, versión 1.

Respuesta FONPET

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite respuesta a la presente observación mediante comunicación con radicado No 2-2024-022646 del 29 de abril de 2024, y SIGEDOC No. 2024ER0089687, en los siguientes términos:

¹⁶ Información suministrada por la DGRESS en respuesta al requerimiento AG8.1-04-/ 2024EE0053343, Punto Numeral 2.

“(…) se validó lo pertinente, encontrando que en el informe de entrega suministrado por la Dra. María Virginia Jordán Quintero, en su calidad de directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social, que da cuenta de la gestión llevada a cabo en el periodo comprendido entre el 9 de octubre de 2018 a 5 de mayo de 2023, la citada funcionaria relacionó a partir de la página 24, lo acaecido en el proceso de licitación y la administración transitoria de los recursos del FONPET. (Se adjunta informe descrito)

Del informe mencionado se destaca que, ante la imposibilidad de adelantar la contratación, era viable que el MHCP asumiera la administración transitoria de los recursos, en virtud de lo previsto en el artículo 2.12.3.1.4 del Decreto 1068 de 2015, que establecía lo siguiente: (…)

En el marco de la administración transitoria, para 2023 **se adelantaron los esfuerzos necesarios para reanudar el giro de los bonos, lo cual se llevó a cabo el 31 de julio de 2023 fecha en la que se reactivaron los mencionados giros y se tramitaron aproximadamente 55 solicitudes relacionadas con este asunto, culminando el año con la totalidad de requerimientos atendidos.**

(…) frente a la presunta afectación a los entes territoriales, el equipo auditor de la CGR debe tener en cuenta que en virtud de lo previsto en el segundo epígrafe del artículo 3° de la Ley 549 de 1999, se ordena expresamente que la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales le corresponde a la entidad territorial, situación que fue ratificada por la Corte Constitucional y declarada exequible mediante Sentencia C-1187/00 en revisión a la Ley 549 de 1999, que sostuvo: (…)

(…) al haber atendido la totalidad de solicitudes, **no se generaron afectaciones de ningún tipo, y que en todo caso, comoquiera que la creación del FONPET no exonera a las entidades territoriales de cumplir sus obligaciones pensionales, de conformidad con lo señalado en el artículo 3 de la Ley 549 de 1999, no resultaría apropiado aludir presuntos daños frente a aquello que únicamente le compete al ente territorial en el marco funcional y legal, por lo que se itera, la solicitud asociada a retirar la presente observación”.**

Como resultado de la mesa de trabajo solicitada por el MHCP a la CGR, llevada a cabo el 16 de mayo de 2024, se dio alcance a la respuesta suministrada a la observación con radicado 2-2024-026965 del 17 de mayo de 2024, SIGEDOC No. 2024ER0104764, en los siguientes términos:

“En atención a la observación y de acuerdo con la información que reposa en los expedientes de los contratos 6.001, 6.002, 6.003, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, se presentará a la comisión auditora, alcance a la respuesta entregada el día 29 de abril de 2024, de la siguiente manera:

De acuerdo con la información remitida por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social DGRESS, en las solicitudes de modificación de los contratos antes señalados se extrae lo siguiente:

“El pasado 24 de agosto de 2016 se realizó el Foro de Regulación y Gestión de Portafolios Públicos Pensionales, con la participación de diferentes agentes del mercado y uno d ellos grandes resultados fue realizar un análisis más detallado al interior del FONPET, sobre la gestión de los portafolios por parte de las administradoras y la normativa vigente aplicable al mismo.

En tal sentido, la DGRESS contrato (sic) una consultoría que tiene por objeto, analizar con base en análisis técnicos y el estado del arte sobre la materia, el esquema actual de administración de recursos del FONPET (…)

“(…) el pasado 11 de octubre de 2018 se emitió el Decreto 1913 de 2018, por medio del cual se modificó y adicionó el Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual reglamentó el funcionamiento y régimen de inversiones del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FOPET y otros patrimonios autónomos públicos

destinados a la garantía y pago de pensiones, introduciendo mejoras para optimizar la gestión por parte de los administradores, no se había podido dar inicio a los trámites correspondiente a la licitación pública, toda vez la expedición del Decreto 1913 de 2018 se extendió en el tiempo más allá de lo presentado por la DGRESS, el cual es base fundamental para la gestión del portafolio (...)

Por otro lado, el pasado 9 de agosto de 2019 se realizó la presentación de la Misión de Mercado de Capitales nacional e internacional y dentro de las recomendaciones se indicó realizar un análisis más detallado al manejo de Activos Públicos tales como: i) Reformar el modelo de gestión y administración de los fondos para alinear los intereses del Estado y de los gestores, ii) Definir el proceso de selección de los gestores para aplicar el número de agentes y tomadores de decisiones de inversión, entre otros. (...).

“(..) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador de los recursos FONPET, ha realizado sesiones de trabajo enfocadas a validar las diferentes recomendaciones realizadas por la Misión de Mercado de Capitales (...)

Esta recomendación al tenerse en cuenta implicaría cambios normativos desde la Ley 549 de 1999, Decretos y Resoluciones, por lo tanto, la DGRESS adelantó reuniones para determinar los posibles cronogramas a tener en cuenta para la nueva Licitación Pública, informando a las entidades financieras interesadas los posibles cambios, para lo cual se ve la necesidad de contar con una consultoría con el Banco Mundial gestionada por la Unidad de Regulación Financiera URF, con el fin de contar con insumos necesarios que permitan ver la conveniencia de las recomendaciones de la Misión. (...).

Ahora bien, como se había indicado para los otrosíes No. 2, 3, 4, 5 y 6 suscritos en las vigencias 2019, 2020 y 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador de los recursos del FONPET consideró necesario evaluar la estructura de gestión actual del Fondo a partir de análisis de este Ministerio y recomendaciones previas realizadas por la Misión de Mercado de Capitales.

Para el análisis de dichas recomendaciones se contó con la asistencia técnica del Banco Mundial quien apoyó a la DGRESS en la contratación de una consultoría que permitiera evaluar el esquema actual de administración de los recursos del FONPET y así mismo, identificar alternativas, propuestas y recomendaciones regulatorias y contractuales aplicables a la próxima licitación de administración de recursos del FONPET; consultoría se encuentra en proceso de ejecución y finalizará en mes de junio de 2022.

La revisión del esquema incluye el perfil de los pasivos, ajuste del régimen de inversión, portafolios de referencia y mecanismos de remuneración de los administradores de estos recursos, entre otros. Los resultados de la consultoría servirán de base para establecer las condiciones técnico/financieras de los procesos de contratación de las administradoras de recursos y Custodio de Valores. Algunas modificaciones previstas implican ajustes regulatorios para el FONPET, por lo cual es necesario contar con los tiempos prudentes que permitan evaluar el impacto e incorporación de las recomendaciones de dicha Consultoría.

En tal sentido, el Ministerio de Hacienda en cabeza de la DGRESS, ven la necesidad de iniciar el proceso de contratación de las administradoras en el segundo semestre del año 2022, periodo en la cual se iniciará la etapa precontractual para llevar a cabo la Licitación Pública con el objeto de adjudicar la administración de los recursos que conforman los patrimonios autónomos que integran el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET- y las actividades conexas y complementarias que implica dicha administración, Por lo tanto, a efecto de garantizar la administración de los recursos actuales del Fondo, resulta necesario y adecuado realizar la prórroga de los contratos por diez (10) meses y dos (2) días, tiempo en el cual se espera cumplir con todo el análisis de las recomendaciones y la identificación del cronograma para la licitación de las nuevas entidades administradoras de los recursos del FONPET. (...).

Es importante aclarar que esta información reposa en los expedientes y señala las gestiones adelantadas por la DGRESS hasta junio de 2022, de conformidad con las solicitudes de modificación contractual, radicadas en el Grupo de Licitaciones y Procesos Especiales bajo los números 3-2017-020540 del 7 de noviembre de 2017, 3-2019-002413 del 14 de febrero 2019, 3-2019-022014 del 15 de noviembre de 2019, 3-2020-004872 del 13 de marzo de 2020, 3-2021- 000088 del 6 de enero de 2021, 3-2021-017698 del 19 de noviembre de 2021 y 3-2022-007577 del 14 de junio de 2022, indican las razones técnica y funcionales, en desarrollo del principio de planeación que se encontraba adelantando el área técnica, en aras de la estructuración del nuevo proceso licitatorio.

Por lo anteriormente expuesto, de manera respetuosa se solicita revisar la viabilidad de retirar esta observación en el informe preliminar emitido por el ente de control”.

Análisis de Respuesta

Examinado de manera integral y conjunta la respuesta inicial y su alcance frente a la observación, en primer lugar, la entidad remite a este ente de control al Informe de entrega de la saliente Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social, correspondiente al periodo del 09 de octubre de 2018 al 05 de mayo de 2023, indicando “la citada funcionaria relacionó a partir de la página 24, lo acaecido en el proceso de licitación y la administración transitoria de los recursos del FONPET. (Se adjunta informe descrito)”

El informe mencionado, es importante destacar, fue solicitado¹⁷ y revisado por la CGR durante el proceso auditor e incluye un acápite en el “capítulo 2.1.1 Hechos relevantes ocurridos durante la administración de los recursos (sic) del FONPET – período enero 2019 – abril 25 DE 2023” denominado: “Proceso de licitación, administración transitoria de los recursos del FONPET, proyecto DUR y Consultoría”.

En este, se informa que:

“(…) en el 2019, se llevó a cabo un estudio de mercado con el objeto de adelantar el proceso de licitación para la administración de los recursos. No obstante, en ese mismo año, se encontraba en curso la Misión del Mercado de Capitales “MMC”, en la cual se estaba revisando de manera integral el funcionamiento de los Fondos Públicos Pensionales. En ese momento, la decisión conjunta que se tomó al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue la de esperar el informe definitivo de la MMC[3], con el fin de considerar si las recomendaciones allí contenidas debían ser tenidas en cuenta en el proceso de licitación del Fondo (…)”.

“(…) En el informe final de la MMC se presentaron varias recomendaciones para la administración de los fondos públicos vinculados a seguridad social en pensiones (…)”.

“Frente a lo anterior, varias de las recomendaciones implicaban un cambio de ley, por lo cual fueron incorporadas en el proyecto de ley financiera. Sin embargo, los temas allí propuestos no fueron aprobados en el Congreso. Debido a esto, la DGRESS adelantó reuniones con el Banco Mundial y la Unidad de Regulación Financiera (URF), con el propósito de identificar alternativas regulatorias y contractuales que permitieran mejorar la gestión del Fondo. La URF manifestó que a través de una consultoría con el apoyo del Banco Mundial también se encontraban evaluando las recomendaciones de la MMC para Administradoras de Fondos de Pensiones Obligatorias, principalmente en cuanto al régimen de inversiones”.

(…) la DGRESS, después de adelantar los trámites respectivos, logró obtener el apoyo técnico a través de una consultoría con Diego Jara financiada con los recursos del Banco Mundial [4], que tuvo como propósito analizar el régimen de inversión del FONPET, validar el modelo de rentabilidad

¹⁷ Comunicación 2024EE0053343 AG8.1-04 Numeral 5.

mínima y reserva de estabilización, así como validar el modelo de remuneración para la administración de los recursos del Fondo. (...)

*Considerando lo anterior y dado el tiempo que se tomó la revisión interna de las recomendaciones preliminares emitidas, en junio de 2022, se firmó el Otrosí No. 7, **extendiendo los contratos de administración de recursos del FONPET, hasta el 25 de abril de 2023. En paralelo, se avanzó en la estructuración de los ajustes administrativos al Decreto Único requeridos frente a la administración de los recursos del FONPET (...)***”.

Ahora bien, como consecuencia del cambio de Gobierno Nacional, se presentó el tema en el empalme respectivo y, posteriormente, ya posesionado el nuevo Gobierno, el Consultor presentó el diagrama de análisis y los modelos que respaldan las recomendaciones, tales como: i. Segmentación del Fondo, ii. Régimen de inversión, iii. Estructura de incentivos, iv. Reserva de estabilización y v. Generalidades del contrato.

En noviembre de 2022 se tramitó el Decreto 2326 de 2022, con el que se modificó el artículo 2.12.3.18.2. del Decreto 1068 de 2015, mediante el cual se definió un período de tiempo para la medición del límite de gastos administrativos del FONPET a que hace referencia el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011 (...).

De igual forma, en el cuarto trimestre de 2022, y a partir de las socializaciones antes mencionadas, se concluyó que varias de las recomendaciones realizadas por la consultoría no podían ser implementadas hasta que finalizaran los análisis frente al cambio de régimen, rentabilidad mínima y reserva de estabilización para los Fondos de Pensiones Obligatorias. (...).

En resumen, la Directora saliente presenta en el informe un recuento de los desafíos planteados por el MHCP, desde el año 2016 y hasta el año 2022 para mejorar el modelo de administración de los recursos del Fonpet. Estos ajustes provienen, entre otros factores, de recomendaciones realizadas en el año 2019 por la Misión del Mercado de Capitales. Posteriormente, fueron analizadas por una Consultoría y revisadas internamente por varias dependencias del MHCP, con la participación en algunos temas de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Además, refiere a las vicisitudes por el cambio de Gobierno, las modificaciones realizadas con el Decreto 2326 de 2022, con el que se modificó el artículo 2.12.3.18.2. del Decreto 1068 de 2015, entre otras.

Entre los argumentos presentados posteriormente por la Administración, aclarando que son extraídos de los expedientes de los contratos 6.001, 6.002, 6.003, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, correspondientes a las solicitudes de modificación contractual, hasta junio de 2022, se presentan cronológicamente las gestiones realizadas por la DGRESS, con el fin de optimizar la gestión de los portafolios de inversión del Fonpet, algunas con mayor detalle. Se indica que las mismas corresponde a: “*las razones técnicas y funcionales, en desarrollo del principio de planeación que se encontraba adelantando el área técnica, en aras de la estructuración del nuevo proceso licitatorio*”.

Sin embargo, aunque en suma se describen las gestiones que adelantaba la DGRESS con mirar a introducir mejoras a la administración del Fondo, lo allí planteado refleja que, aunque en el último otrosí se indica que en el segundo semestre del año 2022 se iniciaría la etapa precontractual para adelantar la licitación pública e igualmente se planea esta contratación en los PAA 2022 y 2023, el MHCP no cumplió con las actividades en los plazos previstos. Tampoco previo al momento de tomar decisiones relacionadas con las actuaciones, que se presentan como justificación de la falta de apertura oportuna de la licitación para la nueva

contratación con los tiempos que se requerían para adelantar los estudios previos y demás documentos indispensables de la etapa precontractual.

Lo cual incide para que la apertura de la Licitación LP 02 2023 se realice hasta el 31 de mayo de 2023, cuando los contratos de administración de los recursos terminaban el 25 de abril de 2023. Además, conociendo la DGRESS que estos no se podían prorrogar más.

Además, durante su ejecución, estos contratos fueron objeto de siete modificaciones, lo que extendió su duración en más de cinco años respecto al plazo inicial¹⁸, cuyo sustento en común de estas y propósito final era realizar mejoras a la gestión de los recursos del fondo, sin embargo, no se aportó un cronograma donde se definieran los tiempos que se llevaría para ello. Por otra parte, es de anotar que tampoco fueron allegadas las evidencias de las mesas de trabajo técnicas a que se refiere la entidad en la respuesta.

La ley 549 de 1999 dispone que la contratación para la administración de estos recursos se debe realizar en el marco de la ley 80 de 1993 y ello implica el acatamiento a los principios de planeación, responsabilidad, celeridad, eficiencia, economía que enmarcan la contratación pública; así como del Manual de contratación del MHCP y el Procedimiento de Gestión Contractual Apo.4.1. Pro.1.

Esto requería que el MHCP – DGRESS, en su calidad de administrador del Fonpet por mandato legal, realizara una planeación adecuada para adelantar el proceso de contratación conforme a lo dispuesto en el Numeral 4 del Artículo 7 de la Ley 549 de 1999 de manera oportuna. Así mismo, frente a la toma de decisiones un análisis integral, teniendo en cuenta la envergadura, complejidad, los tiempos de una licitación pública y la importancia de esta contratación.

Por otra parte, es de aclarar que la CGR no realiza ningún reproche frente a la legalidad de la administración directa y transitoria de los recursos por el MHCP. No obstante, se recalca esta es el resultado de la improvisación y fallas en la planeación como se puede extraer de la trazabilidad de la etapa precontractual del proceso licitatorio y lo manifestado por las Gobernaciones. Es de anotar que, frente a los hechos descritos en relación con las respuestas de estas, el MHCP no se pronunció.

Los contratos de administración terminaban el 25 de abril de 2023 y la resolución No 1338 con la cual se apertura el proceso licitatorio para la nueva contratación atendiendo lo ordenado por el Numeral 4 del Artículo 7 de la Ley 549 de 1999 se profiere hasta el 31 de mayo de 2023.

Finalmente, si bien las entidades territoriales son responsables del pago de su pasivo pensional, al MHCP le correspondía en calidad de administrador del Fonpet por mandato legal, asegurar el recaudo y el giro de los recursos de manera continua. Por ende, para lograr el cometido social con los recursos públicos del Fonpet, con destinación específica, se requiere el esfuerzo conjunto y coordinado de las entidades territoriales y el administrador del Fondo, en este caso, el MHCP.

Por las razones expuestas el hallazgo se valida como se registra en el informe.

¹⁸ El plazo inicial de estos contratos se pactó en **cinco (5) años**.

Hallazgo No. 2. Modificaciones (prórrogas y adiciones) Contrato No 6001 de 2012 ¹⁹

El artículo 4 de la Constitución Política establece:

“La Constitución es norma de normas. (...) Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

Y el artículo 209 de la misma Constitución Política establece:

“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 (...).

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.”

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece:

“DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

Y el Artículo 5.- *De los Derechos y Deberes de los Contratistas* estipula: Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas:

“2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamiento que pudieran presentarse”.

El Artículo 23 de la citada Ley estipula: *“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.*

El Artículo 26 de esta Ley estipula acerca: *“DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.*

Artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece: *“(...) Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.*

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.

¹⁹ CGR Aplicativo APA - COH_1273_2024-1-AU-FI

PARÁGRAFO “(...) Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”. (resaltado fuera de texto).

El artículo 2 de la Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”, señala:

*“Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:
(...)*

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

El Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece:

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

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

Así mismo el Artículo 84 estipula respecto a las facultades y deberes de los supervisores: “(...)

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

El Manual de Contratación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP - AP0 4-1, adoptado mediante Resolución No 3475 del 26 de septiembre de 2014, versión 7 del 2 de septiembre de 2016 establece en su Numeral 1.2 acerca de los Principios Orientadores:

“Las actuaciones de quienes intervengan en los procesos contractuales adelantados por el MHCP, se desarrollarán con arreglo a los principios consagrados en el artículo 209 de la C.P y los de planeación, transparencia, economía, responsabilidad y debido proceso, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del Derecho y los especiales del Derecho Administrativo”.

Y trae a colación el alcance de cada uno de estos principios, así: Principio de Economía: *“El principio de economía, paralelo con la planeación, pretende que la actividad contractual no sea el resultado de la improvisación, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades generadoras del contrato y asegurar la legalidad de las actuaciones y procedimientos administrativos. (...) Todo contrato o proceso de selección debe estar precedido de los estudios previos bien estructurados, la identificación y asignación de los riesgos previsibles en cada caso particular, (...).*

Principio de Responsabilidad: “Los responsables de adelantar procesos contractuales, en todas sus etapas, están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del contrato y a proteger los derechos del Ministerio, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.
(...)”

El numeral 4.4 del Manual de Contratación prevé: “Situaciones que se pueden presentar durante la vigencia del contrato”

4.4.1 Prórroga: “Cuando se presenten circunstancias suficientemente justificadas que exijan ampliar el plazo inicialmente pactado para la ejecución del contrato, **el supervisor o el interventor, según el caso, deberá informar al jefe del área, oficina o dependencia usuaria sobre este hecho para su análisis. Aprobada por el respectivo jefe, el supervisor o el interventor solicitará ante la Coordinación de Contratos correspondiente, la viabilidad jurídica y ésta elaborará el documento modificatorio, relacionado con el plazo.** (resaltado fuera del texto original)

Las partes suscribirán el documento de prórroga y el contratista deberá ampliar la vigencia de la garantía de conformidad con el tiempo estipulado en el documento modificatorio. (...).

4.4.2 Adición al Valor del Contrato: “**Cuando se presenten hechos nuevos que representen un mayor valor del contrato, el interventor o supervisor, según el caso, deberá elaborar un análisis de conveniencia y junto con la justificación y el CDP por ese mayor valor deberá enviarlo al jefe del área, oficina o dependencia usuaria para su análisis. Aprobada por el respectivo jefe, el supervisor o el interventor enviará a la respectiva coordinación de contratos la adición para elaborar el respectivo documento modificatorio al valor.** (...)”.

El supervisor o interventor deberá tener en cuenta los siguientes aspectos generales, técnicos, administrativos y legales. (resaltado fuera del texto original)

6.2 Aspectos Generales

Preparar los documentos de justificación, debidamente soportados referidos a las solicitudes de modificación, suspensión y reiniciación de contratos o convenios según sea el caso. (resaltado fuera del texto original)

Obligaciones Contractuales de la Auditoría Externa²⁰

El MHCP suscribió el Contrato No 4001 de 2021 con la firma con Nit 860.023.380-3, el 8 de marzo de 2021, con el objeto de: *Realizar la Auditoría integral sobre la administración de los recursos que conforman el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET- que le sirva al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en adelante MHCP, para establecer el adecuado cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades fijadas por Ley*”, con un plazo inicial de tres (3) años y valor inicial de \$10.949.488.474,00 m/cte.

De conformidad con el clausulado del contrato el contratista se obliga a:

²⁰ **ARTÍCULO 2.12.3.18.1 Del Decreto 1068 de 2015 Gastos administrativos. (...) 3.** La auditoría especializada a que se refiere el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011. (...) PARAGRAFO 1 En concordancia con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, con cargo a los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del FONPET, se pagarán los gastos relacionados con la auditoría especializada que deberá contratarse para la supervisión de la gestión de los administradores; bien sea que estos rendimientos hayan sido generados por la administración transitoria a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, prevista en el numeral 5 del artículo 2.12.3.1.4 del Decreto 1068 de 2015, y/o, la administración, a través de patrimonios autónomos, de que trata el numeral 4 del artículo 7 de la Ley 549 de 1999.

“PARTE B (...)

“Desde el punto de vista administrativo y de procesos: • Deben evaluarse procesos, procedimientos, puntos de control, gestión de calidad, (...) y realizar las recomendaciones que se consideren necesarias”.

Desde el punto de vista jurídico: deben evaluarse los aspectos contractuales del Fondo - cumplimiento de las cláusulas contractuales, revisión Jurídica de costos o gastos con cargo al FONPET, pólizas, y cualquier consulta o concepto de carácter jurídico que el MHCP a través del supervisor funcional realice dentro del marco contractual, y demás aspectos relacionados con la Unidad de Gestión o su equivalente y las administradoras del FONPET. Deben evaluarse los aspectos jurídicos, que consideren la firma auditora o el Ministerio para el cabal cumplimiento de sus objetivos y sobre las posibles situaciones que vayan en contra de los resultados esperados. (resaltado fuera del texto original).

PARTE C (...)

1. OBLIGACIONES GENERALES. El contratista durante la vigencia del contrato, deberá cumplir con las siguientes obligaciones de carácter general.

1.1. Revisar, analizar, evaluar, conceptualizar y auditar según las obligaciones contractuales. Como resultado de dichas labores presentará informes que como mínimo deberán contener los hallazgos y observaciones encontrados, como también las recomendaciones para subsanar dichas debilidades. Frente al particular, el contratista solicitará la definición de las acciones necesarias a las Administradoras de los Recursos del FONPET y Unidad de Gestión o su equivalente para corregir las situaciones presentadas. (...) De otra parte, el contratista asesorará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la implementación de mecanismos de control, administración de riesgos, (...) y demás aspectos que contribuyan al mejoramiento y fortalecimiento del FONPET, de acuerdo a lo que solicite el contratante

2. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS. El contratista durante la duración del contrato deberá cumplir con las siguientes obligaciones de carácter específico (...).

2.8. Verificar y evaluar los controles de cada proceso (...), a fin de determinar su eficacia, conveniencia, resultados e importancia en el proceso. De igual forma, deberá formular observaciones, recomendaciones y oportunidades de mejoramiento a que haya lugar.

2.13. El Contratista deberá llevar a cabo su labor y presentar un informe sobre todas las “áreas temáticas del FONPET”; las demás actividades derivadas del objeto y alcance del contrato de acuerdo con lo señalado en el Pliego de Condiciones Definitivo y sus anexos, que hacen parte integral del contrato. Así como los acuerdos resultantes de las reuniones (Auditor – Ministerio) del FONPET

JURÍDICO Y LEGAL (...)

3.6. Jurídico y Legal: Evaluar los aspectos contractuales a solicitud del Ministerio (cumplimiento de las cláusulas contractuales, revisión jurídica de si aplican costos o gastos con cargo al FONPET, pólizas, cualquier hecho sobreveniente que afecte los intereses del Fondo, (...), de legalidad, y debe ser atendido cualquier asunto relacionado con el componente jurídico llevado a cabo por la Unidad de Gestión o su equivalente y por las Administradoras de los Recursos de los patrimonios autónomos, en relación con el FONPET. Deben evaluarse los aspectos jurídicos, legales que consideren la firma revisora o el Ministerio para el cabal cumplimiento de sus objetivos y sobre las posibles situaciones que vayan en contra de los resultados esperados.

3.27. Pagos por comisiones a las Administradoras de los Recursos del FONPET: Los pagos por comisiones deben ajustarse a lo pactado normativa y contractualmente. Evaluar: la oportunidad (envío, suficiencia y pertinencia de la información), veracidad, autoridad (certificación del

Representante Legal), cálculo (en relación a los rendimientos generados en el período, base de comisión), soportes, cobro, giro y si se realizaron otros pagos diferentes a las comisiones pactadas. Verificar sus registros: en el SIF y en las Administradoras de los Recursos del FONPET y hacer seguimiento de los errores, inconsistencias o deficiencias, correcciones y/o aclaraciones de las comisiones”.

Antecedentes:

El MHCP suscribió con el Consorcio CCP 2012²¹, identificado con NIT 900.566.760-3, el contrato 6001 de 2012 con el objeto de: *“CLAUSULA PRIMERA -OBJETO: El objeto del presente contrato es la administración de los recursos que conforman los patrimonios autónomos que integran el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET- y las actividades conexas y complementarias que implica dicha administración”,* el 6 de noviembre de 2012.

El acta de inicio se suscribió el 20 de noviembre de 2012.

El Consorcio estaba inicialmente integrado por Fiduciaria la Previsora S.A, Fiduciaria Cafetera S.A y Corpbanca Investment Trust Colombia S.A; a la terminación del contrato el Consorcio lo conformaban: Fiduciaria La Previsora S.A (51,53%) y Fiduciaria Davivienda S.A. 48,47%.

De conformidad con las cláusulas segunda, tercera y cuarta del contrato, las partes acuerdan:

“CLAUSULA SEGUNDA: PLAZO: El término de duración del contrato es de cinco (5) años contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de actividades suscrita por LA ADMINISTRADORA el supervisor técnico, el supervisor funcional y el Auditor del contrato y de la entrega efectiva de los recursos iniciales programados, previa comunicación de aprobación de las garantías”.

*“CLAUSULA TERCERA: -VALOR: El valor estimado del presente Contrato será hasta la suma de SESENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA MILLONES PESOS MONEDA CORRIENTE (\$69.950.000.000), correspondientes al monto total de las **comisiones proyectadas** que se causen a favor de LA ADMINISTRADORA durante el término de su vigencia”.*

“CLAUSULA CUARTA- COMISION – REMUNERACION: La remuneración de LA ADMINISTRADORA consistirá en la comisión adjudicada sobre los rendimientos brutos obtenidos trimestralmente en la gestión de los recursos del patrimonio autónomo, esto es del cero punto nueve (0.9%) por ciento”.

Para el cálculo y deducción de la comisión se tendrá en cuenta las siguientes reglas:

- a) La comisión se liquidará sobre los rendimientos generados calculados diariamente para períodos trimestrales con base en la valoración a precios de mercado de los recursos administrados en el Patrimonio Autónomo, de conformidad con la Circular Básica Contable de la Superintendencia Financiera de Colombia. (...).”*

Teniendo en cuenta el plazo pactado inicialmente, el contrato terminaba su ejecución el 19 de noviembre de 2017.

El Contrato fue objeto de siete (7) otrosíes, los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

²¹ En el presente proceso auditor el contrato 6001 de 2012 suscrito con el Consorcio CCP 2012 fue seleccionado como sujeto muestral.

MODIFICACIONES AL CONTRATO No 6001 DE 2012

OTROSIES No	FECHA	PRORROGA HASTA	ADICION (\$)	NUEVO VALOR TOTAL
1	17-nov-17	19-feb-19	\$11.680.321.571,00	\$81.630.321.571,00
2	19-feb-19	19-nov-19	\$0,00	\$81.630.321.571,00
3	19-nov-19	19-mar-20	\$10.515.560.780,00	\$92.145.882.351,00
4	19-mar-20	19-Ene-21	\$17.497.738.079,00	\$109.643.620.430,00
5	15-Ene-21	19-nov-21	\$11.555.012.330,00	\$121.198.632.760,00
6	19-nov-21	22-jun-22	\$0,00	\$121.198.632.760,00
7	22-jun-22	25-Abr-23	\$0,00	\$121.198.632.760,00
TOTAL ADICIONES			\$51.248.632.760,00	

Fuente: Información suministrada por el MHCP

En desarrollo de la Licitación Pública No 06 de 2012 a este Consorcio le fue adjudicado “*el 35% de los recursos que conforman los patrimonios autónomos que integran el Fonpet, y las actividades conexas y complementarias que implican dicha administración, a una tasa de corte del 0.9%*”, conforme lo señalado en la Resolución No 3252 del 24 de octubre de 2012 emitida por el MHCP.

El contrato contó con una supervisión funcional²² y técnica.

- a) El MHCP suscribió los otrosíes números 6 y 7, mediante los cuales se prórroga el contrato 6001 de 2012, sin tener en cuenta que, desde la solicitud de modificación del Otrosí No 5²³, se vislumbraba que el contrato 6001 de 2012, con las modificaciones (adiciones y prórrogas) ya aprobadas hasta el otrosí No 5, alcanzaban el tope o máximo del valor a adicionar permitido por el Artículo 40 de la Ley 80 de 1993, como se transcribe a continuación:

“5. Porcentajes que determinan la viabilidad de la modificación:

Adiciones:

Valor inicial del Contrato en smmlv: 123.433,92

valor de las adiciones en smmlv: 61.183.22

Porcentaje total de las adiciones: 49.57%”

Sin embargo, se tramitaron y aprobaron los otrosíes Nos 6 y 7 de fechas 19 de noviembre de 2021 y 22 de junio de 2022 mediante los cuales se prórroga el contrato No 6001 de 2012 sin que se haya analizado y considerado que estas conllevaban implícitamente adicionar el valor inicial del contrato²⁴.

²² Definiciones previstas en el contrato 6001 de 2012: “Supervisor funcional del contrato: Funcionario del MINISTERIO que realiza la labor de seguimiento y control a los contratos de administración, conforme a la Ley 80 de 1993, convalidando los informes, reportes, recomendaciones de la Auditoría y las cuentas de cobro de LA(s) ADMINISTRADORAS(S)”.

²³ Solicitud de Modificación No 05 suscrita por los supervisores funcional y técnico del 6 de enero de 2021 con No. de Radicación 3-2021-000088 No. Expediente: 117/2021/MEM.

²⁴ Es de anotar que, de acuerdo con lo indicado por el MHCP en la consulta realizada al Consejo de Estado, esta misma situación se presenta en los otros contratos de administración de los recursos del Fonpet, vigentes hasta el 25 de abril de 2023. Es decir, que en todos se pactaron siete (7) Otrosí (s), de los cuales cuatro (4) tuvieron adiciones en el valor del contrato. Y que a la firma del Otrosí No 5, el porcentaje de adiciones en SMMLV era el siguiente: para el contrato 6003 de 2012, el 48,1%; 6.005-2012, 48.4%; 6.004-2012, 46.3%; 6.002-2012, 47.6%. También señaló el MHCP que en estos contratos el

En la solicitud²⁵ de modificación del otrosí No 6 se indica:

“5. PORCENTAJES QUE DETERMINAN LA VIABILIDAD DE LA MODIFICACIÓN:

ADICIONES:

VALOR INICIAL DEL CONTRATO EN SMMLV: NO APLICA

VALOR DE LAS ADICIONES EN SMMLV: NO APLICA

PORCENTAJE TOTAL DE LAS ADICIONES: NO APLICA”

“PLAZO DE LA PRORROGA: cero (0) Años, siete (7) Meses, dos (2) días”

(...)

“En este sentido se considera procedente la realización de un otrosí, teniendo en cuenta que, por mandato legal los recursos del FONPET deben ser administrados mediante la constitución de patrimonios autónomos y dado a que los plazos del vencimiento de los contratos de administración actuales están previstos para el diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)”.

Asimismo, en la solicitud²⁶ de la modificación del otrosí No 7 se señala:

“5. PORCENTAJES QUE DETERMINAN LA VIABILIDAD DE LA MODIFICACIÓN:

ADICIONES:

VALOR INICIAL DEL CONTRATO EN SMMLV: 123.433,92

VALOR DE LAS ADICIONES EN SMMLV: 61.183.22

PORCENTAJE TOTAL DE LAS ADICIONES: 49.57%

(...)

PRÓRROGAS:

PLAZO CONTRATO ORIGINAL: Cinco años contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de actividades por parte de la administradora y de los supervisores técnico y funcional del contrato y de la entrega de los recursos iniciales programados, previa comunicación de aprobación de las garantías.

PRORROGAS ACTUALES nueve (9) Años, siete (7) Meses, dos (2) días

PLAZO DE LA NUEVA PRORROGA: cero (0) Años, Diez (10) Meses, dos (2) días”.

En virtud de los otrosíes Nos 6 y 7 mediante los cuales se prorroga el contrato hasta el 25 de abril de 2023, se causan comisiones que superan el porcentaje máximo previsto para la adición de los contratos en el parágrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993, situación que lleva al propio MHCP a elevar consulta²⁷ ante el Consejo de Estado.

En el concepto rendido por este Organismo²⁸ el seis (6) de marzo de 2024 se señala:

“(…) No obstante, resulta cierto que las partes acordaron la remuneración en el texto del contrato, fijando la comisión en un porcentaje (0.9%) sobre los rendimientos brutos obtenidos, pero dentro de un límite previsto en el valor estimado del contrato, el cual se estableció que este no superaría los \$69.950.000.000,00. Monto que correspondería al valor máximo del contrato durante su plazo de ejecución. (…)

monto ejecutado superó el valor de las comisiones que se habían pactado e individualmente superan el 50% del valor fijado en el contrato.

²⁵ No. de Radicación 3-2021-017698 del 19 de noviembre de 2021 realizada por los supervisores funcional y técnico.

²⁶ No. de Radicación 3-2022-007577 del 14 de junio de 2022 realizada por los supervisores funcional y técnico.

²⁷ Consulta radicada por el MHCP el 25 de septiembre de 2023 a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

²⁸ Consejero Ponente: Oscar Darío Amaya Navas, Radicación Único 11001-03-06-000-2023-00622-00, del seis (6) de marzo de 2024.

En consecuencia, el valor del contrato 6.001-2012, debe corresponder a lo pactado como contraprestación en las cláusulas tercera, cuarta y novena ibidem, esto es, un máximo de \$69.950.000.000,00 (...)

Con base en los datos transcritos se tiene que respecto del Contrato 6.001-2012, se han pactado modificaciones al plazo contractual -prórrogas- y al valor estipulado, las cuales se reflejan en un aumento de su valor, es decir incrementando el precio originalmente previsto.

Así las cosas, si el valor inicial del contrato es \$69.950.000.000,00 puesto que constituye el límite máximo de la contraprestación a favor de la administradora, como lo determinó la Sala en el numeral 3 de este concepto, suma que coincide con lo que el MHCP denomina <<Valor del contrato original>>, la adición del valor de ese contrato debe observar la restricción contenida en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 199, según la cual <<los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado este en salarios mínimos legales mensuales>> (...)

En efecto, la prórroga del contrato de administración del patrimonio autónomo no conlleva solamente a la extensión del plazo en el que deben seguirse ejecutando las obligaciones de las partes, sino también la continuidad de las contraprestaciones pactadas. Se observa la prórroga del contrato implica, para una de las partes, la necesidad de continuar realizando gastos e inversiones, y, para la otra parte, honrar la contraprestación acordada. Es evidente, entonces, que, en tales hipótesis, la prórroga del contrato produce un claro efecto económico, que podría ser interpretado, en principio, como una adición al valor inicial del contrato.

Al respecto, es importante reiterar que en los contratos de administración de los recursos del Fonpet, dada su naturaleza y estructura económica y modelo financiero (ligada al valor de las inversiones que deben efectuarse y al monto de los ingresos que se espera obtener, entre otros), las prórrogas generan, por regla general, una adición al valor inicial del contrato (sin perjuicio de las otras adiciones que se pacten, simultánea o posteriormente), lo que lógicamente implica un mayor valor del contrato, y por lo mismo están sujetas al límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80. (resaltado fuera del texto original) (...).

Esta breve relación de las obligaciones de información pactadas en el contrato para el reconocimiento y pago de la comisión permite sostener que las partes habías previsto elementos para calcular el valor de las comisiones durante la ejecución del contrato, aspecto que resultaba relevante para efectos del límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. (...).

Nótese que a diferencia del otrosí 5, en la justificación de los otrosíes 6 y 7 no se indica el valor de que adicionaría con la correspondiente prórroga, lo cual constituía un deber, pues, como se ha dicho, en esta clase de contratos la prórroga produce un claro efecto económico, que implica una adición al valor inicial del contrato.

En efecto, dada la estructura económica y características del contrato de fiducia mercantil que informa los contratos de administración de patrimonios autónomos de los recursos del Fonpet, en particular que son esencialmente remunerados (artículo 1237 del Código de Comercio), existe una estrecha e inseparable relación entre el valor del contrato y su plazo de ejecución, de tal manera que el plazo se traduce por regla general en mayor valor.

Todo lo anterior permite concluir que, en tales contratos, las prórrogas deben ser cuantificadas o valorizadas, y generan, por regla general, una adición al valor inicial del contrato (sin perjuicio de las otras adiciones que se pacten, simultánea o posteriormente), para efectos del cumplimiento del límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Al respecto, el mismo MHCP reconoce en el escrito de consulta que, celebrado el otrosí 7, <<en el periodo de corte de los dos últimos trimestres de la última prorroga, esto es, entre septiembre de 2022 y marzo de 2023, **la remuneración pactada como porcentaje de los rendimientos obtenidos en la gestión (0.9%), supero el valor establecido hasta el Otrosí Nro. 7, con lo cual, el valor de las comisiones realmente causadas supero el valor porcentual de adiciones establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Lo anterior en consideración a que las dinámicas atípicas del mercado superaron las proyecciones realizadas, que por sus mismas características dependían de factores externos y futuros>> (...) (resaltado fuera del texto original).**

En todo caso, se resalta que el contratista tenía especiales deberes de información en relación con la ejecución del contrato, teniendo en cuenta su carácter profesional en la gestión y administración de recursos. (...).

RESPONDE: (...)

Si en la ejecución del contrato 6.001 – 2012, en particular de las prórrogas y adiciones celebradas en los diferentes otrosíes pactados se supera el límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, podría generarse respecto de estas la nulidad absoluta por objeto ilícito, por disposición del artículo 44 de esa ley, en concordancia con los artículos 1741 y 1519 del Código Civil, y 899 del Código de Comercio (...).

- b) Por otra parte, no obstante contar el Fonpet con una auditoría especializada e integral, por mandato legal, esta no realizó las evaluaciones y/o análisis jurídicos pertinentes al momento de suscribirse los otrosíes Nos 6 y 7 de fechas 19 de noviembre de 2021 y 22 de junio de 2022; como tampoco durante su ejecución se generó ninguna alerta²⁹ sobre el riesgo de la causación de comisiones a favor del Consorcio CCP 2012 sobrepasando los topes del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Al contrario, frente a una consulta realizada por el MHCP a la Auditoría Externa sobre los “Pagos de comisiones devengadas por las administradoras en el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2023” se concluye en el Informe del 20 de junio de 2023:

“Conclusión de auditoría Sobre el Desarrollo de esta actividad consideramos que las comisiones devengadas, facturadas, pendiente de facturar y por autorizar su pago, correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 25 de abril se ajustan a lo autorizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y **lo acordado entre las partes normativa y contractualmente**”. (resaltado fuera del texto original).

Estas falencias obedecen a debilidades en la planeación para la contratación de la administración de los recursos del Fonpet; así como por la falta de evaluación de los posibles riesgos legales al no advertir que, de continuar prorrogando el contrato dada la naturaleza y la manera como se estructuró el valor de este y las fluctuaciones del mercado, se podría sobrepasar el porcentaje máximo a adicionar en el contrato previsto en la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que con el Otrosí No 5 ya se había adicionado hasta el 49.57%.

También por la auditoría externa al no identificar alertas en relación con los posibles riesgos de sobrepasar los topes de ley en materia de adiciones teniendo en cuenta los elementos anteriores.

²⁹ En respuesta al requerimiento de la CGR No AG8-5 numeral 2), el MHCP respondió al respecto: “El Grupo de apoyo de Gestión del FONPET financiero legal, informa que una vez revisados los informes emitidos por el auditor, se indica que, en relación con el seguimiento permanente y mensual que realizaba la Auditoría externa al pago y liquidación de las comisiones, **esta no realizó recomendaciones, ni generó alertas respecto al riesgo de que los valores de las comisiones podrían superar el valor establecido hasta el otrosí No 07, y por ende el valor porcentual de adiciones establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993**”.

Situación que afectó el desarrollo normal de los pagos de las comisiones facturadas por el contratista³⁰; lo cual puede conllevar a controversias entre las partes.

Respuesta FONPET:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado No 2-2024-023989 del 06 de mayo de 2024, y SIGEDOC No. 2024ER0095147, en los siguientes términos:

*“En lo que respecta a la presunta vulneración del principio de planeación, esta administración se permite manifestar al equipo auditor que, a la llegada del actual gobierno, los contratos objeto de auditaje ya se habían celebrado; así como todos y cada uno de los respectivos otrosíes razón por la cual las **justificaciones y demás validaciones de orden legal y financiero debieron ser objeto de análisis por parte de la administración que antecedió**; esto sin que la actual administración tenga mayores consideraciones a lo consignado en los documentos contractuales.*

Asimismo, y con base en lo indicado, se evidencia que el MHCP, ha garantizado la administración de los recursos FONPET sin interrupción alguna sin que se haya generado contratiempos o afecciones para las Entidades Territoriales. (...).

Sobre lo observado frente a la: Inefectividad mecanismos de control y seguimiento al momento de tramitar evaluar y aprobar las sustentaciones legales, técnicas y financieras de las modificaciones contractuales.

De acuerdo con el Manual de Contratación del MHCP, los otrosíes del contrato 6.001-2012, surtieron el trámite respectivo, fueron revisados y avalados por el Grupo de Licitaciones y Procesos Especiales.

Sobre lo observado frente a: Debilidades de la auditoría externa frente al cumplimiento de sus obligaciones contractuales 3.6 y 3.27.

El MHCP estima necesario, que una vez analizando el alcance de las obligaciones 3.6 y 3.27 del Contrato 4.001-2021, de acuerdo con la evidencia contractual la labor de la auditoría para ese momento fue avalada por el supervisor del contrato.

No obstante, lo anterior y como áreas participantes del trámite de las modificaciones observadas la Dirección de Tecnología y el grupo de Licitaciones y Procesos Especiales se pronuncian de la siguiente manera:

Dirección de Tecnología: respecto a modificaciones (prórrogas y adiciones) Contrato No.6001 de 2012, se considera relevante precisar lo siguiente. (...).

En marco de lo anterior, es importante precisar el alcance de la Supervisión técnica con relación a los contratos de administración de recursos del FONPET, realizada por el Subdirector de Ingeniería de Software, dónde en el contrato 6.001 de 2012 se describe lo siguiente en su literal A. DEFINICIONES: (...).

Supervisor Técnico del contrato: Funcionario del MINISTERIO que realiza la labor de seguimiento y control a los contratos de administración, en los aspectos relacionados con el

³⁰ Según la información suministrada por el MHCP lo pendiente de pagar al Consorcio CCP 2012, a 31 diciembre de 2023, de acuerdo a lo facturado corresponde a \$ 7.886.248.081.

Sistema de Información en materia de orden tecnológico, convalidando los informes, reportes, recomendaciones de la Auditoría.

Supervisor funcional del contrato: Funcionario del MINISTERIO que realiza la labor de seguimiento y control a los contratos de administración, conforma a la Ley 80 de 1993, convalidando los informes, reportes, recomendaciones de la Auditoría y las cuentas de cobro de LA(S) ADMINISTRADORA(S). (...) resaltado fuera de texto

Considerando lo indicado anteriormente, es relevante precisar que, el objeto principal de dicho contrato hacía referencia a la “administración de los recursos que conforman los patrimonios autónomos”, específicamente del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET, el cual tenía como parte de sus obligaciones en su CLÁUSULA SEXTA “...la administración, operación, mantenimiento y actualización del Sistema de Información del FONPET (SIF)...”, con lo cual se aclara que las actividades a realizar por parte de la supervisión técnica del contrato estaban sujetas específicamente a los “aspectos relacionados con el Sistema de Información” en materia tecnológica.

(...)

1. Por otra parte, considerando las funciones propias de la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Viceministerio Técnico en cuanto a Realizar el seguimiento del componente económico y fiscal del Sistema General de Seguridad Social Integral (...).

2. Formular recomendaciones al Ministro y a los Viceministros acerca de los efectos de las normas relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral y de los demás regímenes de seguridad social (...).

3. Formular recomendaciones al Ministro y a los Viceministros en torno a la regulación e intervención en las instituciones que administran recursos del Sistema General de Seguridad Social Integral y de otros regímenes de seguridad social (...). (...) resaltado fuera de texto

Así mismo, en el marco de las funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social, realiza la administración del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades territoriales (FONPET), según lo establecido por el artículo 3 de la ley 549 de 1999 (...).

En este orden de ideas, y en el marco del objeto y alcance del contrato 6.001 de 2012 se ejerció la supervisión funcional, para lo cual se definieron las siguientes actividades a nivel contractual con relación a la función correspondiente en cuanto al FONPET:

- Numeral 2. **REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS** del contrato se definieron temas tales como a) Unidad de Gestión o su equivalente (recaudo y retiro de recursos), b) Responsabilidades para con la Auditoría, c) Sistema de Información y d) Representación del patrimonio autónomo.
- Numeral 3. **REQUERIMIENTOS FINANCIEROS:** régimen de inversiones, rentabilidad mínima, reserva de estabilización, solvencia y normas sobre patrimonios autónomos.

Se resalta que, como se ilustra en lo explicado anteriormente, las actividades y decisiones correspondientes a la ejecución de los patrimonios autónomos del FONPET, en el caso específico del contrato en referencia, se desarrollaron conforme a las observaciones, lineamientos, políticas y directrices definidas por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social, en su rol de supervisión funcional y su rol de ordenación del gasto.

El grupo de Licitaciones y Procesos Especiales informa que, al interior de la entidad existe un procedimiento establecido para las modificaciones contractuales, el cual se encuentra detallado en el Manual de Contratación de la entidad, donde se señala en los numerales 4.4.1 y 4.4.2 respectivamente lo siguiente:

“Cuando se presenten circunstancias suficientemente justificadas que exijan ampliar el plazo inicialmente pactado para la ejecución del contrato, el supervisor o el interventor, según el caso, deberá informar al jefe del área, oficina o dependencia usuaria sobre este hecho para su análisis. Aprobada por el respectivo jefe, el supervisor o el interventor solicitará ante la Coordinación de Contratos correspondiente, la viabilidad jurídica y ésta elaborará el documento modificadorio, relacionado con el plazo. (...)”

Adicionalmente, el Ministerio cuenta con el Sistema Único de Gestión – SUG que contiene las políticas, los procesos, procedimientos, instructivos, formatos, roles y responsables asociados a la gestión contractual, en un macroproceso de apoyo, denominado Macroproceso de Apoyo de Gestión de Bienes y Servicios identificado en el SUG como APO 4: (se incluye tabla)

Como se observa en la tabla, la Entidad cuenta con 77 documentos asociados al Macroproceso de Apoyo de Gestión de Bienes y Servicios los cuales establecen las actividades y responsables encargados de adelantar los procesos y procedimientos que sean requeridos por las dependencias internas para gestionar la contratación de sus necesidades, y cualquier trámite relacionado con la misma.

Específicamente y en relación con las modificaciones contractuales se cuenta, con el manual de contratación y el respectivo formato de solicitud, donde se detallan las actividades, los responsables y los puntos de control, que se aplican en el proceso. Específicamente, el documento que aplica es el instructivo: Apo.4.1. Fr 22 Solicitud de Modificación, donde se exige información relevante del contrato a modificar, entre las que se cuenta: (...).

Para el caso en específico de las modificaciones realizadas a los contratos 6.001,6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, se dio aplicación al procedimiento establecido en el Manual de Contratación y elaborado el instructivo requerido para las modificaciones contractuales, con los correspondientes soportes y remitido por el jefe del área que en este caso correspondió a la Dirección General de Regulación de la Seguridad Social.

Fue así como la supervisión del contrato ejerciendo el primer punto de control elaboró y remitió la solicitud de modificación con la respectiva justificación técnica y financiera al Coordinador del Grupo de Licitaciones y Procesos Especiales, donde se asignó la asesoría de uno de los abogados del grupo, quien ejerció el segundo punto de control, verificando la información remitida por el supervisor, validando que no se incumplieran los términos requeridos por el Estatuto General de Contratación, específicamente en el límite de adiciones legalmente permitidas y fue así como ninguna de las modificaciones realizadas excedieron el 50% del valor inicial del contrato, expresado en SMMLV.

Adicionalmente se revisó la justificación técnica y financiera del supervisor, donde se encontró que mediaban elementos razonables que justificaban las prórrogas y adiciones requeridas, razón por la cual se procedió con la respectiva elaboración del documento modificadorio

Una vez elaborada la respectiva modificación por parte del abogado asesor, se remite al Coordinador del Grupo para su respectiva revisión, ejerciéndose así un tercer punto de control y posteriormente es remitida al competente contractual para su firma, donde se realiza el cuarto punto de control interno antes de continuar con el perfeccionamiento y legalización.

Por último, en aras de garantizar la transparencia en las actuaciones se realiza la respectiva publicación en la plataforma SECOP, que para el caso específico de los contratos de administración del FONPET, fueron creados en el año 2012 en SECOP I, en consecuencia, su publicación se realizó en dicha versión del SECOP.

Lo anterior indica que la Entidad sí cuenta con un conjunto de procesos, procedimientos, instructivos, roles y responsables asociados al macroproceso de adquisición de bienes y servicios, con lo cual se adelantan las actividades relacionadas con la actividad contractual de la Entidad”.

Como resultado de la mesa de trabajo solicitada por el MHCP a la CGR, llevada a cabo el 16 de mayo de 2024, se remitió alcance a la respuesta suministrada a la observación con radicado 2-2024-026965 y SIGEDOC No. 2024ER0104764 del 17 de mayo de 2024, en los siguientes términos:

“(…) Para el trámite de todas las modificaciones adelantadas para el contrato 6.001- 2012, el Grupo de Licitaciones y Procesos Especiales, llevó a cabo los diferentes controles tanto normativos y procedimentales como presupuestales y funcionales con el objetivo de revisar la viabilidad del trámite de las respectivas modificaciones así:

i. Normativos

Verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación: revisión de que la solicitud contara con la respectiva justificación técnica y revisión financiera y presupuestal, entre los que se encuentran los respectivos cálculos para no superar el 50% del valor inicial del contrato en SMMLV, de conformidad con la restricción contemplada en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. (...).

iii. Revisión Presupuestal

Igualmente, y como parte de la revisión adelantada, se encuentra la respectiva revisión financiera del contrato, que para el caso específico del 6001-2012, correspondió a la siguiente, previo a la suscripción de los otrosíes 6 y 7 del 19 de noviembre de 2021 y 22 de junio de 2022, respectivamente: (...)

NOVIEMBRE DE 2021 ASPECTOS DEL OTROSÍ NO.6:	VALORES
Valor Total del contrato (incluidas adiciones):	\$ 121.198.632.760,00
Valor ejecutado (Tercer trimestre de 2021):	\$ 104.629.072.254,11*
Saldo del contrato para pago de comisiones	\$ 16.569.560.505,89
Porcentaje de Ejecución Financiero	86.33%

*Información extraída de la solicitud de modificación suscrita por la supervisión del contrato, radicada con el No **3-2021-017698** del 19 de noviembre de 2021.

El mismo ejercicio de verificación se realizó para el trámite de la prórroga No.7 encontrando lo siguiente:

JUNIO DE 2022 ASPECTOS DEL OTROSÍ NO.7:	valores
Valor Total del contrato (incluidas adiciones):	\$ 121.198.632.760,00
Valor ejecutado (Segundo trimestre de 2022):	\$ 104.629.072.254,11*
Saldo del contrato	\$ 16.569.560.505,89
Porcentaje de Ejecución Financiero	86.33%

*Información extraída de la solicitud de modificación suscrita por la supervisión del contrato, radicada con el No **3-2022-007577** del 14 de junio de 2022.

La información presupuestal fue analizada en conjunto, de acuerdo con el expediente contractual, desde el contrato inicial hasta la modificación No. 5, así como las correspondientes solicitudes de modificación, los informes de supervisión y de auditoría, con lo cual se contó con los elementos para

realizar en el marco del control presupuestal, el siguiente análisis de la estimación de la comisión mensual:

“(…) Tabla No. 2

CONVENCIÓN	DETALLE		CONSORCIO CCP 2012
A	Valor portafolio	31/10/2020	\$ 19.752.157.828.399,30
B = (A * 7.8%)	Rendimientos esperados año 2021	7.80%	\$ 1.540.668.310.615,15
C= (B * 0.90%)	Comisión anual	0.90%	\$ 13.866.014.795,54
D=(C* 12)	Cálculo mensual	12	\$ 1.155.501.232,96

*A Fuente sistema de información del FONPET (SIF)”

(…)”

Por todo lo anterior, al finalizar el análisis presupuestal, se concluyó:

Las comisiones son variables y sujetas a las condiciones del mercado.

La comisión trimestral no superó el valor proyectado mensual para los Otrosíes Nro. 6 y 7.

La ejecución financiera del contrato no tuvo variaciones entre la gestión del Otrosí Nro.6 y Otrosí Nro.7

El contrato contaba con recursos suficientes para la celebración y ejecución de los Otrosíes (…).”

Análisis de la Respuesta

Examinado de manera integral y en conjunto lo expuesto por la DGRESS y los argumentos de la Dirección de Tecnología y el Grupo de Licitaciones y Procesos Especiales – GLPE del MHCP con radicado No 2-2024-023989 del 06 de mayo de 2024, y SIGEDOC No. 2024ER0095147, y el complemento remitido con radicado 2-2024-026965 del 17 de mayo de 2024, SIGEDOC No. 2024ER0104764, se procede al análisis de los argumentos del MHCP así:

En primer lugar, el GLPE trae a colación los 77 documentos asociados al Macroproceso de Apoyo a la Gestión de Bienes y Servicios y una descripción de cada uno de los puntos de control previstos para el trámite y aprobación de las modificaciones a los contratos según el Manual de Contratación del Ministerio y el instructivo: Apo.4.1. Fr 22.

E insiste que estos controles se desplegaron “para el caso específico de las modificaciones realizadas a los contratos 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012”, sin embargo, en la documentación que soportan estos otrosíes, no se observaron registros o soportes de los análisis y verificaciones realizadas acerca de las implicaciones económicas de las prórrogas 6 y 7; así como tampoco en los acápites de las **consideraciones** de estos se hace ninguna mención al respecto.

En el literal l) de los considerandos de los otrosíes Nos 6 y 7 únicamente se trae a colación que:

“l) Que el porcentaje de los valores adicionales expresados en SMLMV de las modificaciones 1, 3, 4 y 5 corresponden al 49.57% sobre el valor del contrato, porcentaje que no excede el máximo autorizado de conformidad con lo señalado en el artículo 40 de la ley 80 de 1993”.

En relación con las obligaciones contractuales de la Auditoría Externa en este tema, aunque el supervisor del contrato 4001-2021 avaló el cumplimiento, no se proporcionaron evidencias que demostraran que la Auditoría evaluó los puntos de control del proceso

llevado a cabo para efectuar las modificaciones contractuales, entre otras, la procedencia legal y los límites de estas; así como las implicaciones en el pago de comisiones y, por ende, en los gastos con cargo al Fonpet. Tampoco se emitieron recomendaciones o alertas al respecto, actividad que estaba incluida en el plan de ejecución de la auditoría en materia contractual.

Frente a las precisiones realizadas por la DGRESS respecto a la época en que se realizaron los trámites y validaciones de los otrosíes mencionados no hay discusión, como tampoco respecto a las funciones y alcance de las responsabilidades de la supervisión técnica del contrato, las cuales no son objeto de reproche en este caso. Otro aspecto a considerar en el análisis de la respuesta a la observación es lo señalado frente a la publicación en el Secop I en lo que respecta a esta contratación. Sin embargo, resulta llamativo que los archivos de los otrosíes No 6 y 7 se denominen: “Adición”.

Por otra parte, si bien la entidad señala, entre los argumentos complementarios a la respuesta inicial, haber verificado antes de la suscripción de los otrosíes Nos 6 y 7, la ejecución financiera del contrato concluyendo que se contaba con un saldo para pagar comisiones por **\$16.569.560.505,89**, este análisis no se ve reflejado en las respectivas solicitudes de modificaciones. Asimismo, en estas tampoco se presentan los datos para la estimación de las comisiones que se realizaron en su momento, es decir, el sustento de las proyecciones para los pagos de estas, y que llevó a concluir a la administración que, aunque los contratos se extendían en el tiempo, no era necesario adicionar recursos para las prórrogas tratadas en los otrosíes No 6 y 7.

Nótese que en las solicitudes donde se justifican las razones de conveniencia y oportunidad de estas prórrogas solo se indica frente a este tema:

Solicitud de Modificación para el Otrosí No 6

“3. INFORMACIÓN DE EJECUCIÓN

ESTADO ACTUAL DEL CONTRATO EN TIEMPO: con corte al 31 de octubre de 2021 Tiempo transcurrido: ocho (8) años, once (11) meses, once (11) días. Porcentaje de tiempo transcurrido: 99.42% Avance del contrato: 99.42%.

ESTADO ACTUAL DEL CONTRATO EN FACTURACIÓN

Valor ejecutado a la fecha con **corte al 30 de septiembre de 2021** es de: \$104.629.072.254,11
Porcentaje ejecución financiero: 86,33% (...).”

Solicitud de Modificación para el Otrosí No 7:

“Justificación ante el competente contractual para obtener autorización para el trámite de la modificación que se cita a continuación:

3. INFORMACIÓN DE EJECUCIÓN ESTADO ACTUAL DEL CONTRATO EN TIEMPO: con corte al 31 de mayo de 2022

Tiempo transcurrido: nueve (9) años, seis (6) meses, once (11) días. Porcentaje de tiempo transcurrido: 99.37% Avance del contrato: 99.37%

ESTADO ACTUAL DEL CONTRATO EN FACTURACIÓN Valor ejecutado a la fecha con corte al 31 de mayo de 2022 es de: \$104.629.072.254,11

Porcentaje ejecución financiero: 86,33% La facturación se realiza con corte trimestral”

Por otra parte, al tramitar, validar y aprobar los otrosíes Nos. 6 y 7, no se advirtió el riesgo que se presentaba al continuar prorrogando el contrato, considerando que, con el otrosí No. 5, el valor adicionado alcanzaba el 49.57%. Máxime cuando el valor del contrato y sus adiciones estaba determinado por un estimativo a partir de comisiones proyectadas durante

el plazo inicial y/o por el tiempo extendido en cada una de las prórrogas; así como por las mismas dinámicas del mercado financiero; lo cual podrían conllevar a que estas prórrogas superaran el límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, lo cual, en efecto, ocurrió. Para este contrato, el valor que superó el límite legal es de \$7.886.248.081³¹.

Por las anteriores razones el hallazgo se valida como se registra en el informe.

Es de anotar que la situación observada en el Contrato 6001 de 2012, de acuerdo con lo indicado por el MHCP en la consulta realizada al Consejo de Estado, se presenta también en los contratos números 6002, 6003, 6004, y 6005 todos suscritos en el 2012³². Esto es, que en todos se pactaron siete (7) Otrosí (s), de los cuales cuatro (4) tuvieron adiciones en el valor del contrato. Y que a la firma del Otrosí No 5, el porcentaje de adiciones en SMMLV era el siguiente: para el contrato 6003 de 2012, el 48,1%; 6.005-2012, 48.4%; 6.004-2012, 46.3%; 6.002-2012, 47.6%. También señaló el MHCP que: *“el monto ejecutado superó el cada uno de los contratos el valor de las comisiones que se habían pactado, en cada contrato, de acuerdo con la estimación y, que individualmente superan el 50% del valor fijado en el contrato”*. Es decir, que superan el límite establecido en el Artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Hallazgo No. 3. Notas a los Estados Financieros-Comisiones administradoras³³

El Plan General de Contabilidad Pública versión 2007.5 de la Contaduría General de la Nación, dentro de las características cualitativas de la información contable pública expuso entre otras:

“(…)102. La información contable pública está orientada a satisfacer con equidad las necesidades informativas de sus usuarios reales y potenciales, quienes requieren que se desarrolle observando las características cualitativas de Confiabilidad, Relevancia y Comprensibilidad. Las características cualitativas que garantizan la Confiabilidad son la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad; con la Relevancia se asocian la Oportunidad, la Materialidad y la Universalidad; y con la Comprensibilidad se relacionan la Racionalidad y la Consistencia.

“(…)104. Razonabilidad. La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad.

107. RELEVANCIA. La información contable pública es relevante si proporciona la base necesaria, suficiente y con la calidad demandada, para que los usuarios dispongan oportunamente de ella, conforme a sus objetivos y necesidades. Esto significa incluir la declaración explícita y adicional de la información necesaria para conducir a los distintos usuarios a juicios y decisiones razonadas sobre las actividades y situación de las entidades contables públicas, reveladas por medio de los estados, informes y reportes contables. En la información contable pública, por su condición de bien público, la relevancia procura un equilibrio entre niveles de oportunidad, materialidad y universalidad.”

En cuanto a los principios de contabilidad pública estableció:

³¹ Cifra que indicó el MHCP en la Consulta realizada a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en septiembre del 2023.

³² Consulta al Consejo de Estado por el MHCP del 25/09/2023, en su página 8, cuadro No 5 “VALOR CAUSADO DURANTE LA EJECUCION QUE SUPERA EL LIMITE DEL CONTRATO Y EL LIMITE NORMATIVO DE LEY 80 (...), TOTALES 25.537.450.547”

³³ CGR Aplicativo APA - COH_1138_2024-1-AU-FI

(...) 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. La información debe servir, entre otros aspectos, para que los usuarios construyan indicadores de seguimiento y evaluación de acuerdo con sus necesidades, e informarse sobre el grado de avance de planes, programas y proyectos de la entidad contable pública.*

Y para las Normas técnicas relativas a las cuentas de orden señaló:

“310. Las cuentas de orden deudoras contingentes se revelan de acuerdo con los posibles bienes y derechos provenientes de garantías, pretensiones y reconocimientos económicos. Por su parte, las cuentas de orden acreedoras contingentes se revelan teniendo en cuenta las posibles obligaciones provenientes de garantías, demandas y compromisos contractuales.”

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades del gobierno, incorporado mediante la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, modificado por la Resolución 211 de 2021, preceptuó:

“(...) 6.5. Presentación de Estados Financieros

127. La información sobre los elementos de los estados financieros se presenta en un juego completo de estados financieros, el cual está compuesto por a) un estado de situación financiera al final del periodo contable, (...) y e) las notas a los estados financieros.

(...) 130. La presentación hace referencia a la selección, ubicación y organización de la información en los estados financieros y en las notas que los acompañan. Las decisiones sobre estos tres asuntos se deben tomar teniendo en cuenta las necesidades que tienen los usuarios de conocer acerca de los hechos económicos que influyen en la estructura financiera de una entidad.

(...)6.5.1. Selección de la Información

132. La selección de la información tiene como objetivo determinar qué información se presenta en los estados financieros o se revela en las notas que los acompañan.

133. La información que se selecciona para presentar en los estados financieros es aquella que informa sobre los aspectos claves de la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo de la entidad. Por su parte, la información que se selecciona para revelar en las notas a los estados financieros busca que la información sea más útil y proporcione detalles que ayuden a los usuarios a entenderla. La información a revelar en las notas no sustituye la información a presentar en los estados financieros.”

El Instructivo No 001 del 12 de diciembre de 2023 de la Contaduría General de la Nación: *“instrucciones dirigidas a las entidades públicas relacionadas con el cambio de periodo contable 2023-2024, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable”* indicó:

“(...) 1.2. Actividades operativas y contables con ocasión del cierre del periodo contable

1.2.1. Análisis, verificaciones y ajustes

Previo a la realización del cierre contable, se tendrán en cuenta, entre otros asuntos, los procedimientos que se relacionan con las conciliaciones de toda naturaleza que correspondan a las cuentas de activos y pasivos; cálculos y registro de provisiones, depreciaciones, deterioros y

amortizaciones; y reconocimiento y revelación de activos y pasivos por impuesto diferido y de pasivos pensionales, regulados en los respectivos marcos normativos. También se garantizará el reconocimiento o revelación de procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados y ejecutados sobre cuentas bancarias, a partir de la información suministrada por el área jurídica y/o por la dependencia encargada de valorar los riesgos en la respectiva entidad, aplicando para el efecto, el marco normativo de contabilidad correspondiente.
(...)

Las entidades también deberán efectuar la depuración de las cuentas de orden y acopiar la información suficiente para la preparación de las notas a los estados financieros. (...)

El procedimiento para la evaluación del control interno contable, Incorporado mediante la Resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación señaló:

“2.2.3. Revelación Es la etapa en la que la entidad sintetiza y representa la situación financiera, los resultados de la actividad y la capacidad de prestación de servicios o generación de flujos de recursos, en estados financieros. Incluye los estados financieros y las notas a los estados financieros.

(...)2.2.3.2. Presentación de notas a los estados financieros Subetapa en la que se integra información cuantitativa y cualitativa que explica los hechos económicos presentados en la estructura de los estados financieros, con el fin de proporcionar información relevante para un mejor entendimiento e interpretación de la posición financiera y el desempeño de la entidad.

(...) 3.3.1. Controles asociados al cumplimiento del marco normativo, a las etapas del proceso contable, a la rendición de cuentas y a la gestión del riesgo de índole contable A continuación, se relacionan algunas de las acciones de control que se deberán realizar:

(...) Etapas del proceso contable

(...) Etapa: Revelación

Subetapa: Presentación de notas a los estados Financieros

37. Verificar que, para cada elemento de los estados financieros revelado en las notas, se hayan aplicado los criterios específicos de revelación establecidos en el marco normativo aplicable a la entidad.

38. Comprobar que las notas a los estados financieros revelen información que, por su materialidad, requiera presentar una explicación a través de información que aporte valor agregado a los estados financieros.

39. Verificar que exista concordancia entre las cifras expuestas en los estados financieros y los saldos desagregados en las notas.”

Del análisis de la nota 26.2.1.2. Cuentas por pagar de los Estados Financieros de FONPET a corte 31 de diciembre de 2023 relacionada con comisiones, sólo se expone: “Es importante indicar que, a 31 de diciembre de 2023, se presentaron comisiones por pagar a las administradoras teniendo en cuenta el comportamiento presentado por el portafolio del FONDO”, evidenciando que esta nota no desagrega la subcuenta 93070101 Obligaciones FONPET- comisiones administradoras, toda vez que de este rubro, \$25.537.450.549, corresponden al saldo de comisiones adeudadas por la entidad a los Consorcios y Unión Temporal que administraron los recursos hasta el 25 de abril de 2023, y que de acuerdo al informe de la Auditoría Externa de la sociedad Amézquita & CÍA de fecha 20 de junio de 2023, allegado a la comisión con ocasión del Requerimiento de Información No. AG8.1-2 SIGEDOC: 2024EE0031591, este valor corresponde a:

“A la fecha el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encuentra pendiente de emitir comunicación de autorización a cada uno de los Consorcios y la Unión Temporal para el pago de las

citadas comisiones. Una vez se surta este trámite, procederemos a validar el registro del pago de la comisión en los términos autorizados.

Finalmente informamos que los Consorcios y la Unión Temporal tienen pendiente facturar comisiones de administración devengadas en el primer trimestre de 2023 y en el mes de abril, hasta el día 25, tal como se detalla a continuación:

Consorcio y/o UT	1er trimestre de 2023	Del 1 al 25 de abril de 2023	Total
Consorcio FONPET 2012	5,595,276,961	3,826,752,449	9,422,029,410
Consorcio CCP	3,922,574,199	3,963,673,882	7,886,248,081
Consorcio SOP 2012	1,964,498,673	1,752,964,214	3,717,462,887
Confiar FONPET	1,905,024,093	1,029,933,841	2,934,957,933
Unión Temporal BBVA	1,133,943,928	442,808,307	1,576,752,235
Totales	14,521,317,854	11,016,132,692	25,537,450,546

Así como de la evaluación de los soportes allegados y mesas de trabajos adelantadas con los funcionarios de la entidad, se pudo establecer que estas comisiones excedieron el valor de los contratos 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012 y las adiciones, valor que puede estar sujeto a controversias contractuales, por lo cual, a 31 de diciembre de 2023, FONPET estaba a la espera de la respuesta al concepto solicitado al Consejo de Estado de:

“¿Resulta jurídicamente viable reconocer y pagar a los administradores de los recursos del FONPET, en la etapa de liquidación del contrato, el monto total de las comisiones causadas en vigencia del contrato, cuando estas superaron el límite del valor contractual y, a su vez, el 50% del valor inicial del contrato expresado en salarios mínimos?”

La anterior situación obedece a la falta de seguimiento y control en la elaboración de esta información financiera que conlleva a una inadecuada revelación y presentación de los hechos económicos que genera FONPET en desarrollo de su misión.

Respuesta FONPET:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite respuesta a la presente observación mediante comunicación con radicado No 2-2024-022646 del 29 de abril de 2024, y SIGEDOC No. 2024ER0089687, en los siguientes términos:

“En primera medida es un hecho cierto e irrefutable que la contabilidad del FONPET debe reflejar la real situación de este fondo, situación que, como bien lo sabe el equipo auditor, se nutre de las operaciones de carácter financiero, contractual y de gestión que generan los hechos que deben ser objeto del reconocimiento contable respecto de los recursos del FONPET.

Así las cosas y en lo que respecta a la nota 26.2.1.2. de los Estados Financieros se observa:

Tabla 1 Detalle cuentas por pagar.

Concepto	Diciembre.2023	Diciembre.2022	Variación
Cuentas por pagar	29,620,334,713	11,808,649,092	17,811,685,621
Comisiones administradoras	26,318,795,834	10,611,462,205	15,707,333,629
Honorarios de auditoría	2,863,233,882	922,136,517	1,941,097,365
Honorarios contratistas	378,681,991	248,677,904	130,004,087
Sistema de información DGRESS	59,623,006	26,372,466	33,250,540

Esta revelación cumple con las características cualitativas de la información al ser confiable, relevante y comprensible, reflejando la situación financiera y económica de la entidad y al ser una

cuenta de orden donde se realiza el reconocimiento de las obligaciones a la fecha del cierre del periodo informado.

Es pertinente observar que la nota desagrega las cuentas por pagar revelando y reflejando en las cuentas acreedoras de orden las comisiones pendientes por pagar donde se encuentran las derivadas de la celebración, ejecución y liquidación de los contratos de administración 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, que son las que deben ser incluidas en este tipo de cuentas en la respectiva contabilidad del FONPET a la terminación de estos contratos. El que estas comisiones no se desagreguen a nivel de administradora, no implica que estas cuentas y la nota explicativa no esté reflejando la situación financiera en materia de obligaciones por pagar y en particular las referidas a comisiones de administración pendientes de pago por los contratos en proceso de liquidación. Tampoco implica que la información no sea razonable y que no refleje la situación financiera en materia de estas comisiones.

Adicionalmente, es importante tener en consideración que, con corte al 31 de diciembre de 2023, las notas a los estados financieros y en especial la que hoy contestamos, en lo que respecta a la no desagregación, tiene explicación en términos de que una vez terminado el plazo de ejecución contractual surgió una discrepancia entre las partes sobre la posibilidad o no de pago de unas comisiones por valor de (\$25.537.450.546) a las administradoras del portafolio. Esto derivado del hecho que el citado valor superaba el porcentaje máximo permitido por el artículo 40 de la ley 80 de 1993, para adicionar en términos económicos cada uno de los citados contratos.

La anterior situación conllevó a que las partes se reunieran en varias oportunidades de conformidad con las estipulaciones contractuales que daban cuenta de la posibilidad de arreglo directo a las diferencias surgidas con ocasión de la ejecución contractual, que para el caso puntual que nos ocupa no lograron solucionar las diferencias, y es preciso aquí señalar que este Ministerio en consideración al principio de salvaguarda de los recursos públicos y en especial los del FONPET que, como bien lo sabe el equipo auditor de la CGR, son además de públicos recursos de la seguridad social en materia pensional, aspecto este que nos obliga a actuar con absoluta rigurosidad, control y mitigación extrema de los riesgos en especial fiscales.

Ahora bien, como lo pudo advertir el ente de control, a la fecha incluso de la presentación de nuestra postura frente a las observaciones planteadas por el equipo auditor, los contratos ya citados no han sido liquidados razón por la cual la determinación y/o cuantificación de las comisiones que deben pagarse efectivamente no se ha dado, por el contrario, atendiendo a los preceptos de prudencia, seguridad jurídica, salvaguarda de los recursos públicos que son objeto de la visita de ese ente de control, y ante la situación factual derivada del desbordamiento por encima de la norma respecto de las comisiones, acudimos ante la Sala de Consulta del Honorable Consejo de Estado, alta corporación esta que determino en concepto de fecha 06 de marzo de 2024, con ponencia del H. Magistrado Oscar Darío Amaya, que entre otras Respondió:

“Asimismo la referida comisión está limitada por el porcentaje máximo previsto para la adición de los contratos en el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993.”

Con estas dos variables, es decir, el contrato aún no está liquidado y el concepto del Consejo de Estado que alimenta el análisis, la obligación cierta que afecta los estados financieros será la que se derive de la liquidación.

De acuerdo con lo anterior, nos permitimos solicitarle sea retirado esta observación del informe final acogiendo nuestros argumentos que no son otras diferentes a la coherencia de la realidad contractual para el periodo objeto de auditaje que además se complementa con la postura del Consejo de Estado.”

Análisis de la Respuesta

La entidad manifiesta que la nota 26.2.1.2 de los Estados Financieros de Fonpet cumple con las características de la información financiera, además de que esta revela y refleja en las cuentas acreedoras de orden, las comisiones pendientes por pagar donde se encuentran las derivadas de la celebración, ejecución y liquidación de los contratos de administración 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, y que el hecho de no desagregarlos por administradora no implica que: “estas cuentas y la nota explicativa no esté reflejando la situación financiera en materia de obligaciones por pagar y en particular las referidas a comisiones de administración pendientes de pago por los contratos en proceso de liquidación. Tampoco implica que la información no sea razonable y que no refleje la situación financiera en materia de estas comisiones.”

Además, hace un recuento del contexto por el cual estas comisiones no se han podido pagar y de la respuesta dada por el Consejo de Estado el 06 de marzo de 2024 al concepto solicitado por la entidad.

Así las cosas, se reitera lo observado a la entidad, ya que la CGR no glosa al FONPET, el hecho de no reflejar cuantitativamente en las cuentas de orden el valor de las cuentas por pagar por comisiones a las administradoras salientes, sino el hecho de no revelar de forma completa y aclaratoria de forma tal, que le permita al usuario tener conocimiento de la situación de las comisiones por pagar a las administradoras salientes, y que tan sólo mencione en la precitada nota: *“Es importante indicar que, a 31 de diciembre de 2023, se presentaron comisiones por pagar a las administradoras teniendo en cuenta el comportamiento presentado por el portafolio del FONDO”*, y no se refiera a que el pago de esta obligación al cierre del ejercicio era objeto de discrepancia por exceder el valor de los contratos, información que es relevante y material, y que por sus posibles implicaciones, merecía ser explicada en las notas a los estados financieros, para que los diferentes usuarios de la información comprendieran la realidad de la entidad, y el por qué al cierre del ejercicio, estas comisiones no habían sido pagadas.

Por lo expuesto anteriormente, la observación comunicada a la entidad se valida como hallazgo administrativo en los términos comunicados.

Hallazgo No. 4. Solicitud de retiro de aportes sin registro contable³⁴

La Ley 87 de noviembre 29 de 1993, *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”*, estableció:

*“(…) Artículo 2. **Objetivos del sistema de Control Interno.** Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

(…) e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;”

La Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 expedida por la Contaduría General de la Nación - Marco Normativo para Entidades de Gobierno, preceptuó:

“ARTÍCULO 1°. Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.

³⁴ CGR Aplicativo APA - COH_1252_2024-1-AU-FI

ARTÍCULO 2°. Ámbito de aplicación. El Marco normativo para entidades de gobierno incorporado en el artículo 1° de la presente Resolución será aplicado por las entidades de gobierno que se encuentran bajo el ámbito del Régimen de Contabilidad Pública.”

El Instructivo No 001 del 12 de diciembre de 2023 de la Contaduría General de la Nación: *“instrucciones dirigidas a las entidades públicas relacionadas con el cambio de periodo contable 2023-2024, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable”* indicó:

“(…) 1.2.2. Conciliación entre las áreas de la entidad que generan información contable.

Previo a la realización del proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de las entidades, se efectuarán las respectivas conciliaciones entre el área contable y las áreas de nómina, almacén, presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y demás áreas proveedoras de información para lograr la integridad del proceso contable. Lo anterior, de acuerdo con las disposiciones señaladas en los numerales 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información y 3.2.16 Cierre contable, del Procedimiento para la evaluación del control interno contable incorporado al RCP mediante Resolución 193 de 2016.”

La Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 expedida por la Contaduría General de la Nación, *“Por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable”*, señaló:

“Artículo 1°. Incorpórese, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable, con el fin de medir la efectividad de las acciones mínimas de control que deben realizar los responsables de la información financiera de las entidades públicas y garantizar, razonablemente, la producción de información financiera con las características fundamentales de relevancia y representación fiel, definidas en el marco conceptual del marco normativo que le sea aplicable a la entidad, de acuerdo con lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública. El Procedimiento para la evaluación del control interno contable quedará como se indica en el anexo de la presente resolución.

Artículo 2°. El Procedimiento para la evaluación del control interno contable debe ser aplicado por las entidades incluidas en el ámbito del Régimen de Contabilidad Pública, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 354 de 2007 y en las demás normas que la modifiquen o sustituyan”.

El procedimiento para la evaluación del control interno contable, Incorporado mediante la Resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación, señaló:

“(…) 2.2. Etapas del proceso contable:

(…) 2.2.1. Reconocimiento

Es la etapa en la cual se incorpora, en el estado de situación financiera o en el estado de resultados (estado de resultado integral en el caso de las empresas), un hecho económico que cumpla la definición de los elementos de los estados financieros (activo, pasivo, patrimonio, ingreso, costo o gasto); que sea probable que genere flujos de entrada o salida de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio; y que sea susceptible de medición monetaria fiable. El reconocimiento de un hecho económico implica identificación, clasificación, medición y registro.

2.2.1.1. Identificación

Es la subetapa en la que la entidad identifica los sucesos que han ocurrido, que son de carácter económico y que son susceptibles de ser reconocidos.

2.2.1.2. Clasificación

Es la subetapa en la que, de acuerdo con las características del hecho económico, se determina el elemento de los estados financieros y las partidas específicas a afectar, según el marco normativo aplicable a la entidad.

2.2.1.3. Medición Inicial

Es la subetapa en la que, de acuerdo con los criterios establecidos en el marco normativo aplicable a la entidad, se asigna un valor monetario a las partidas específicas de los elementos de los estados financieros determinadas en la subetapa de clasificación.

2.2.1.4. Registro

Es la subetapa en la que se elaboran los comprobantes de contabilidad y se efectúan los asientos en los libros respectivos, utilizando el Catálogo General de Cuentas aplicable a la entidad.

(...)

2.2.3. Revelación

Es la etapa en la que la entidad sintetiza y representa la situación financiera, los resultados de la actividad y la capacidad de prestación de servicios o generación de flujos de recursos, en estados financieros. Incluye los estados financieros y las notas a los estados financieros.”

El Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos que hacen parte de la contabilidad del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales expedido por la Contaduría General de la Nación e Incorporado por la Resolución 428 de 2018, estableció:

(...) “6. REGISTROS EN CUENTAS DE ORDEN

En la contabilidad del FONPET, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe registrar, en cuentas de orden de control, información sobre los siguientes aspectos:

(...) 4. Las solicitudes de retiro de recursos para el pago del pasivo pensional o de devolución de recursos por parte de la entidad territorial, para lo cual debitará la subcuenta 991509-Obligaciones - FONPET de la cuenta 9915-ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB) y acreditará la subcuenta 930702-Solicitudes de retiro pendientes de aprobación de la cuenta 9307-OBLIGACIONES - FONPET. Con las aprobaciones de retiro se debitará la subcuenta 930702-Solicitudes de retiro pendientes de aprobación y se acreditará la subcuenta 930703-Retiros aprobados pendientes de giro de la cuenta 9307-OBLIGACIONES - FONPET.

Con el giro de los recursos, se debitará la subcuenta 930703-Retiros aprobados pendientes de giro de la cuenta 9307-OBLIGACIONES - FONPET y se acreditará la subcuenta 991509-Obligaciones - FONPET de la cuenta 9915-ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB). Adicionalmente, debitará la subcuenta 837202-Retiros pagados durante el año de la cuenta 8372-GASTOS Y RETIROS - FONPET y acreditará la subcuenta 891572-Gastos y retiros - FONPET de la cuenta 8915-DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR).”

El Manual de Políticas contables FONPET Mis3.11. Man 2 de fecha 06 de febrero de 2019 versión 2, indicó:

“(...)6.4.2 Controles operativos.

6.4.2.1 Verificación y conciliación de información contable. *El análisis, verificación y conciliación de la información contable debe realizarse mensualmente por los funcionarios responsables de las áreas de gestión y los responsables del registro en el grupo de contabilidad, confrontando la información con las fuentes de información. Deben realizarse conciliaciones de saldos para las cuentas de Bancos, inversiones, cuentas por cobrar, derivados, Cuentas del Pasivo de las Entidades Territoriales, Cuentas por Pagar, Cartera, Retiros, gastos, retiros teniendo en cuenta el tercero al cual corresponde el saldo contable.*

Del resultado de esta actividad puede generarse la realización de ajustes, reclasificaciones, correcciones y/o modificaciones a que haya lugar, y se efectúan los ajustes según lo establecido en el punto 6.3.2 Soportes de Contabilidad.”

Una vez verificado la respuesta al numeral 15 del requerimiento de información No. 2 AG8.1-02 SIGEDOC: 2024EE0031591 del 22 de febrero de 2014: “15. Evidencia de registro del trámite en el sistema y registro contable del giro de los recursos relacionados en la hoja 2 del anexo”, y consultado el aplicativo SOFIA, no se encontró el registro contable del trámite de la solicitud de retiro No. 1-2023-036412 del 3 de mayo de 2023 correspondiente a la entidad territorial Manizales por valor de \$5.112.289.126, registro contable que fue reiterado mediante correo electrónico de fecha 22 de marzo de 2024, en cuya respuesta allegada a esta comisión el día 2 de abril de 2024, la entidad manifestó: “**SOBRE ESTE CASO, SE INFORMA QUE POR ERROR HUMANO INVOLUNTARIO NO QUEDO REPORTADO EN CONTABILIDAD, SIN EMBARGO QUEDARA REGISTRADO CON EL REPORTE DE INFORMACION DEL MES DE ENERO DE 2024 Y COMO YA SE INDICO SE PAGO EN EL MES DE FEBRERO DE 2024**”.

La situación anterior obedece a la falta de conciliación mensual entre el grupo de retiros y el grupo de contabilidad, así como por debilidad del control interno contable, originando como consecuencia la inexactitud de la información financiera y contable, la subestimación de las subcuentas 991509- Obligaciones - FONPET y 930702-Solicitudes de retiro pendientes de aprobación, ocasionando además la falta de oportunidad en la gestión del trámite de giro de los recursos al solicitante.

Respuesta FONPET:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público dio respuesta a la presente observación mediante comunicación con radicado No 2-2024-022646 del 29 de abril de 2024, y SIGEDOC No. 2024ER0089687, en los siguientes términos:

“De manera respetuosa, nos permitimos discrepar del análisis toda vez que la realidad de los hechos económicos, que en últimas es la que se debe reflejar en la contabilidad, muestra tal y como se le informó en su momento a equipo auditor que, la solicitud del municipio de Manizales se contabilizó en el mes de enero de 2024 y se procedió a su pago en el mes de febrero de 2024.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que existen varios momentos dentro del procedimentalismo que implica la revisión y procesamiento de los datos que se derivan de las diversas peticiones de los entes territoriales como la del municipio de Manizales, quien efectivamente presentó solicitud de cuotas partes pensionales. No obstante, es de anotar que con la simple presentación de la solicitud no se genera en forma automática el reconocimiento de la misma; sino que por el contrario se requiere de la validación y verificación del cumplimiento de los requisitos que permitan su pago efectivo; momento en el cual y verificado todo ello se procede a la contabilización de tal solicitud y posteriormente a su pago.

El estado de situación financiera del FONPET cumple con la preparación, presentación y cumplimiento de las normas, reflejando los hechos económicos de la entidad. La situación presentada, no implica un cambio en la estructura del balance general o estado de situación financiera, tampoco altera nuestros controles y los hechos económicos se registran en la contabilidad bajo el principio contable de la realización, que implica que los hechos sólo deben reconocerse cuando sean efectivamente causados.”

Análisis de la Respuesta

Una vez analizados los argumentos expuestos por FONPET, es importante mencionar que para la CGR es claro el procedimiento contable para el registro de los hechos económicos que hacen parte de la contabilidad del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, mismo que fue expedido por la Contaduría General de la Nación e Incorporado por la Resolución 428 de 2018, donde se establecen tres registros de acuerdo al estado del trámite: primero: radicación de la solicitud de retiro, segundo: aprobación del retiro y tercero: giro de los recursos.

Lo reprochado por la CGR, es la falta de contabilización a 31 de diciembre de 2023, de la solicitud de retiro No. 1-2023-036412 del 3 de mayo de 2023 por valor de \$5.112.289.126, y no es de recibo la explicación dada por la entidad: *“que con la simple presentación de la solicitud no se genera en forma automática el reconocimiento de la misma; sino que por el contrario se requiere de la validación y verificación del cumplimiento de los requisitos que permitan su pago efectivo; momento en el cual y verificado todo ello se procede a la contabilización de tal solicitud y posteriormente a su pago.”*, dado que aunque la sola presentación es sólo una expectativa, y no el reconocimiento de un derecho, no es menos cierto que el procedimiento contable expedido por la CGN, estableció un registro contable para cada etapa de la solicitud de retiro, que para este caso y teniendo en cuenta que a 31 de diciembre de 2023, habían transcurrido más de 7 meses y ésta aún continuaba en el trámite inicial, al no estar rechazada ni aprobada, la solicitud debía estar registrada en las cuentas de orden 9915 y 9307, según lo establecido en la Resolución 428 de 2018:

“(…) 4. Las solicitudes de retiro de recursos para el pago del pasivo pensional o de devolución de recursos por parte de la entidad territorial, para lo cual debitará la subcuenta 991509- Obligaciones - FONPET de la cuenta 9915-ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB) y acreditará la subcuenta 930702-Solicitudes de retiro pendientes de aprobación de la cuenta 9307-OBLIGACIONES – FONPET.”

Por lo anterior, la observación comunicada a la entidad se valida como hallazgo administrativo en los mismos términos comunicados.

Hallazgo No. 05 Sistema de Información del FONPET - SIF³⁵

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

“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.”

El artículo 2 de la Ley 87 de 1993 *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”*, señala:

“Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

(…)

³⁵ CGR Aplicativo APA - COH_1277_2024-1-AU-FI

e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros". Negrita fuera de texto.

El Manual **POLÍTICAS SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN** Apo1.3. Man. 3.2.3, **versión 1** aprobado el 01 de abril de 2019, establece:

"1. Introducción

*El modelo de seguridad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) **está basado en la norma técnica ISO 27001:2013**, este anexo técnico contiene las políticas específicas y procedimientos correspondientes al dominio A.6. Organización de la seguridad de la información."* Negrita fuera de texto.

"6.3 Responsabilidades para la Seguridad de la Información Terceras partes

Los contratistas, proveedores y terceros que tengan acceso a los activos de información, están obligados a cumplir las políticas de Seguridad de la Información del MHCP".

El Manual **POLÍTICAS SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN** Apo1.3. Man. 3.2, versión 2 aprobado el 17 de diciembre de 2020, establece:

"Las políticas de seguridad de la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), definen las normas que deben ser seguidas por los funcionarios y terceras partes que hacen uso de los activos de información del MHCP, establecidas por el Ministerio para proteger la Confidencialidad, Integridad y Disponibilidad de la información del MHCP.

(...)

Estas políticas aplican a todos los funcionarios o terceras partes que accedan a los activos de la información del MHCP; estos están sujetos a los mismos requerimientos de seguridad y tienen las mismas responsabilidades de los funcionarios de la Entidad respecto a la seguridad de la información.

(...)

Premisas Básicas de Seguridad de la Información

Autenticidad

La información requerida para el cumplimiento de las funciones del MHCP debe ser veraz (...).

Confiabilidad

La información procesada por el MHCP tiene carácter confiable.

Disponibilidad

Los activos de información deben estar disponibles para soportar los objetivos de la función misional del MHCP.

Integridad

*Los activos de información deben estar adecuadamente protegidos para **asegurar su completitud y precisión**. Las medidas de validación definidas deben permitir detectar las modificaciones inapropiadas, la eliminación o la adulteración de los activos de información.*

Esfuerzo de Equipo

Para que la seguridad de la información sea efectiva, se requiere el esfuerzo de equipo, donde deben participar en forma activa todos los funcionarios que tengan interacción con los activos de la información de la Entidad. Todos los funcionarios y terceras partes deben cumplir con las políticas de seguridad de la información y, además, desempeñar un papel activo para su comprensión, entendimiento y divulgación.

Roles y responsabilidades Terceras partes

Las terceras partes que tengan acceso a los activos de información, están obligados a cumplir las políticas de Seguridad de la Información del MHCP, y tienen las mismas responsabilidades que los usuarios de los sistemas

Responsabilidades en la terminación Para Terceras Partes

El supervisor de contrato es el responsable por realizar de forma oportuna las gestiones correspondientes a la finalización de las actividades por parte de los miembros pertenecientes a un contratista o la finalización del contrato

La **NORMA TECNICA COLOMBIANA NTC-ISO/IEC 27001:2013** especifica los requisitos para el establecimiento, implementación, mantenimiento y mejora continua del sistema de gestión de la seguridad de la información, los objetivos de control y los controles presentados en su Anexo A, establece:

“(…)

Objetivo de control “A.10.2 Gestión de la prestación del servicio por terceras partes Implementar y mantener un grado adecuado de seguridad de la información y de la prestación del servicio, de conformidad con los acuerdos de prestación del servicio por terceras partes”.

Control “A.10.2.3 Gestión de los cambios en los servicios por terceras partes

Los cambios en la prestación de los servicios, incluyendo mantenimiento y mejora de las políticas existentes de seguridad de la información, en los procedimientos y los controles se deben gestionar teniendo en cuenta la importancia de los sistemas y procesos del negocio involucrados, así como la reevaluación de los riesgos”.

Objetivo de control “A.12.2 Procesamiento correcto en las aplicaciones

Evitar errores, pérdidas, modificaciones no autorizadas o uso inadecuado de la información en las aplicaciones”.

Y en sus controles señala:

“A.12.2.1 Validación de los datos de entrada. Se deben validar los datos de entrada a las aplicaciones, para asegurar que, dichos datos son correctos y apropiados

A.12.2.2 Control de procesamiento interno. Se deben incorporar verificaciones de validación en las aplicaciones para detectar cualquier corrupción de la información por errores de procesamiento o actos deliberados. (…)

A.12.2.4 Validación de los datos de salida. Se deben validar los datos de salida de una aplicación para asegurar que el procesamiento de la información almacenada es correcto y adecuado a las circunstancias.”.

El Objetivo de control **A.14 GESTIÓN DE LA CONTINUIDAD DEL NEGOCIO**, en sus controles establece:

“A.14.1 Aspectos de seguridad de la información, de la gestión de la continuidad del negocio

Objetivo: contrarrestar las interrupciones en las actividades del negocio y proteger sus procesos críticos contra los efectos de fallas importantes en los sistemas de información o contra desastres, y asegurar su recuperación oportuna.

A.14.1.2 continuidad del negocio y evaluación de riesgos

Se deben identificar los eventos que pueden ocasionar interrupciones en los procesos del negocio junto con la probabilidad y el impacto de dichas interrupciones, así como sus consecuencias para la seguridad de la información”.

El documento **GUIA FONPET**, Publicación 2022 Capítulo 4 Herramientas tecnológicas disponibles, menciona:

“3.1 Entidades Administradoras

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su calidad de administrador de los recursos FONPET, mediante Licitación Pública, contrata la administración de los recursos del Fondo con Entidades Fiduciarias y Administradoras de Fondos de Pensiones.

*Las administradoras seleccionadas administran los recursos del FONPET **y constituyen la “Unidad de Gestión”**, donde se centralizan las operaciones y reportes de cada entidad administradora, **de modo que el Ministerio y las entidades territoriales puedan contar con esta información de manera consolidada.*** Negrita y subrayado fuera de texto.

“Las administradoras reciben los aportes al FONPET provenientes de las diferentes fuentes, los cuales son distribuidos de acuerdo con el porcentaje de participación establecido en los contratos para su manejo.

La Unidad de Gestión también se encarga de la administración del Sistema de Información del FONPET y del registro de los aportes valorizados producto de la administración de los recursos del Fondo.

4.1 Sistema de Información del FONPET -SIF-

*Aplicativo que sirve para reflejar el valor del pasivo pensional de la entidad territorial en los tres sectores del FONPET (Salud, Educación y Propósito General), **recolectar, procesar y suministrar información** acerca de las reservas pensionales existentes, mostrar el monto, fecha y origen de los recursos que ingresan al Fondo, registrar los pagos efectuados con cargo a dichas reservas pensionales, así como revelar la devolución de recursos excedentes. **Datos que sirven como informe oficial del Fondo e insumo de las entidades territoriales para reflejar los registros presupuestales y contables en sus estados financieros.*** Negrita y subrayado fuera de texto.

Las consultas disponibles en el SIF para las entidades territoriales son:

1. Saldo Pasivo Pensional, 2. Pasivo Pensional por Sector, 3. Historia Pasivo Pensional, 4. Pasivos Pensionales por Unid. Admin., 5. Otras reservas de las Entidades Territoriales por Unid. Admin. 6. Otras Reservas de las Entidades Territoriales por Sector, 7. Aportes Entidades Territoriales Valorizados por Sector y Fuente, 8. Estado de cuenta y Movimientos de las Cuentas de las Entidades Territoriales, 9. Saldo en cuenta y cupo disponible para retiros, 10. Cartera por Fuentes de Financiación, 11. Consulta Unidad Fonpet entre fechas, 12. Consulta Usuarios de la Entidad Territorial”.

En los Contratos de Administración suscritos entre las Administradoras y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la **CLAUSULA SEGUNDA -PLAZO** en su Parágrafo-EMPALME DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN, establece:

“Dentro del término previsto en el cronograma de proceso de selección, LA ADMINISTRADORA conjuntamente con las demás adjudicatarias de la LICITACIÓN 06 DE 2012, darán inicio al empalme del sistema de información para tal efecto suscribirá acta de empalme con todas LAS ADMINISTRADORAS, el supervisor técnico, el supervisor funcional y el Auditor del contrato del sistema de información (SIF) previa comunicación de aprobación de las garantías”

El literal g) de la **CLÁUSULA SEXTA - OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRADORA:** de los Contratos de Administración suscritos entre las Administradoras y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quedó regulado el Empalme Tecnológico, así:

“Se entiende por empalme el periodo transcurrido entre los tres (3) meses calendario anterior a la fecha de finalización de cualquier contrato de administración con una entidad administradora y los

tres (3) meses calendario posteriores a la misma fecha de finalización. Comprende el tiempo dentro del cual la Dirección de Tecnología del MINISTERIO y el operador actual familiarizaran a las nuevas administradoras en la operación del Sistema de Información.

Las administradoras deberán realizar sin costo adicional durante los últimos tres (3) meses de vigencia del contrato un empalme con las nuevas administradoras (si las hay) o con El Ministerio (en el caso que no haya nuevas administradoras por temas de procesos contractual).

(...)

Asimismo, el Ministerio podrá modificar el plazo anterior hasta en la mitad del plazo establecido es decir hasta mes y medio más, adicionales a los tres (3) meses señalados de acuerdo con los planteamientos y necesidades que realice el proveedor en su oferta sin que genere sobre costo alguno.

(...)

Con el propósito de facilitar el empalme tecnológico, las administradoras deberán realizar al final de cada año de vigencia del mismo, una capacitación a las áreas funcionales y técnicas del Ministerio, con el fin de mantener actualizados los conocimientos sobre el Sistema de Información (...)

El empalme incluirá:

- Un Plan de empalme que deberá estar aprobado con tres meses de anticipación al vencimiento de los respectivos contratos para aprobación del Ministerio y del Auditor y/o Supervisor (...)*
- La entrega de todos los programas y fuentes de aplicación, debidamente documentados.*
- La entrega de toda la documentación del sistema. (...)*

El empalme deberá incluir todos los aspectos necesarios para garantizar la continuidad del servicio y el funcionamiento normal de la administración de recursos del FONPET y del Sistema de Información.”

Para el entendimiento de las observaciones del Sistema SIF – FONPET que se citan a continuación se describen por separado dos situaciones: la primera asociada con la captura, procesamiento y salida de la información de retiros y la segunda con el empalme tecnológico ocurrido en la vigencia 2023, así:

1. Captura, Procesamiento y Salida de la información del Sistema SIF - FONPET

En la vigencia 2023 y hasta el 25 de abril del mismo año, las Administradoras seleccionadas con Licitación Pública No. 06 de 2012, administraron los recursos del FONPET y constituyeron la “Unidad de Gestión”, donde se centralizaban las operaciones y reportes de cada entidad administradora, de modo que el Ministerio y las entidades territoriales pudieran contar con esta información de manera consolidada. La Unidad de Gestión, también se encargaba de la administración del Sistema de Información del FONPET y del registro de los aportes valorizados producto de la administración de los recursos del Fondo.

En desarrollo del ejercicio auditor, la CGR para la muestra selectiva de retiros “pagos”, realizó consulta del respectivo registro de la información de retiros en el Sistema SIF – FONPET, observando que los datos que se visualizan en el sistema asociados con la Distribución del Retiro por Administradora revelan entre otros datos: el Nombre, porcentaje y valor de distribución del retiro por Administradora, y que estos se registran acordes con el porcentaje otorgado a cada una de las administradoras producto de la Licitación Pública No. 06 de 2012³⁶ o bien, con porcentaje de distribución del 100% durante el periodo que la

³⁶ En virtud de la Licitación Pública No. 06 de 2012, el MHCP inició la ejecución de los Contratos No. 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012, a través de los cuales se encargó la tarea de administrar los recursos del FONPET a cuatro consorcios: 1. CCP 2012 con una participación del 35%, 2. Consorcio SOP con una participación del 16%; Consorcio FIDUBOGOTÁ-

Administración del Fonpet fue asumida en su totalidad por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional – DGCPTN. (26 abril a diciembre 19 de 2023).

Producto de las consultas de la muestra seleccionada, se identificaron inexactitudes en los datos ingresados en 2 retiros, para los cuales el porcentaje (%) de participación por administradora ingresado al sistema es .00% pese a que hubo un pago y que el valor de distribución también muestra el respectivo valor asumido por la administradora, los casos identificados se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla No.1 Sistema SIF – FONPET
Distribución del Retiro por Administradora

TIPO	planilla aut	Sied	Fecha Creación	Estado SIF	Entidad Administradora	Porcentaje	Valor Retiros
CUOTA PARTE PENSIONAL	2023-00002-CPPS	2-2023-007064	20/02/2023	Ejecutado	14	.00%	1,980,668,791.00
					15	.00%	905,447,656.00
					16	.00%	565,905,369.00
					17	.00%	226,362,197.00
					131	.00%	1,980,668,791.00
CUOTA PARTE PENSIONAL	2023-00021-CPPS	2-2023-016564	14/04/2023	Ejecutado	14	.00%	937,313,207.00
					15	.00%	428,485,598.00
					16	.00%	267,803,773.00
					17	.00%	107,121,534.00
					131	.00%	937,313,207.00

Lo anterior permite identificar debilidades durante la captura y/o cargue de los datos asociados con los retiros, así como la ausencia de validaciones durante el procesamiento de los datos de entrada que impidan el cargue de datos incompletos o inexactos y que la salida arroje información que no revela fielmente la realidad de los hechos, en este caso de los retiros y su % de pago asumido por cada administradora, afectando la confiabilidad de los registros del sistema y por ende el incumplimiento del Objetivo de control A.12.2 *Procesamiento correcto en las aplicaciones* del sistema de gestión de seguridad de la información.

2. Empalme Tecnológico del Sistema SIF - FONPET

Con ocasión de la terminación de los contratos de administración de los recursos del Fonpet Nos. 6.001, 6.002, 6.003, 6.004 y 6.005 de 2012 y sus siete (7) otrosíes, y ante la no adjudicación antes del 25 abril de 2023, de las nuevas administradoras por temas del proceso contractual, se llevó a cabo el Empalme Tecnológico entre la Unidad de Gestión y el Ministerio de Hacienda, como quedó establecido en el literal g. de la Cláusula Sexta de los contratos de Administración.

En respuesta al requerimiento de la CGR AG8.1-03, radicado No 2024EE0037604, numeral 13, se requirió al Ministerio: *“La Primera versión del Plan de Empalme Financiero y Tecnológico*

Porvenir FONPET 2012 con una participación del 35%; Consorcio CONFIAR FONPET con una participación del 10%; y la Unión Temporal BBVA con una participación del 4%.

presentado por las administradoras de los recursos y el definitivo con la respectiva aprobación del MHCP.”

De la respuesta obtenida, se destaca lo siguiente:

“La Dirección de Tecnología se permite dar respuesta conforme a lo indicado a continuación.

1. PRIMERA VERSIÓN DEL PLAN DE EMPALME TECNOLÓGICO

(...) dando cumplimiento a lo establecido contractualmente, el Consorcio Comercial FONPET 2017 – Unidad de Gestión, envió una primera versión del Plan de Empalme Tecnológico a la supervisión el 20 de diciembre de 2022, con antelación a los tres (3) meses de finalización del contrato, el cual finalizaba el 25/04/2023. Dicho plan tuvo ajustes por parte de la Unidad de Gestión, teniendo una versión final el 02/02/2023.

(...). Documento **Plan de Empalme Tecnológico del FONPET 2017_2022-2023Vf.pdf**, dónde se establecieron las actividades a realizar.

Se precisa que, en cumplimiento de lo establecido en el numeral y según los lineamientos dados por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS) y las diferentes sesiones técnicas realizadas por parte de la supervisión, **se acordó realizar el proceso de empalme tecnológico, tres meses después de la finalización del contrato**, en cumplimiento al literal g. (negrita fuera de texto)

2. VERSIÓN DEFINITIVA DEL PLAN

En cumplimiento de lo establecido contractualmente y según las sesiones técnicas que se realizaron con relación al tema, la versión definitiva del plan daba inicio el 26/04/2023, como se informa por parte de la Unidad de Gestión, en el documento de **UG-2017-1057 Inicio del Plan de empalme 2023.pdf** el cual se adjunta y se desarrollaría por los 3 meses correspondientes, es decir hasta el 25/07/2023.

Según el **oficio con radicado 2-2026-019717**, la supervisión técnica dio la aprobación para el desarrollo del plan correspondiente, dónde se informa a la Unidad de Gestión y la Auditoría. Se adjunta documento correspondiente.

El 26/04/2023 se envió por parte de la Unidad de Gestión los documentos actualizados del Plan de Empalme (documento **Plan de Empalme Tecnológico del FONPET 2017_2022-2023v2.pdf** y el plan de trabajo en el documento de Excel **Plan_Empalme_Fonpet_Cronograma_capacitación_y_Entrega_Docum.xls** los cuales se adjuntan).

No obstante, lo anterior, y en cumplimiento de lo establecido en el Numeral 1. REQUERIMIENTOS TECNOLÓGICOS, Literal g. Empalme Tecnológico, **la supervisión solicitó la ampliación del término del empalme tecnológico el día 18/07/2023**. Frente a lo anterior se obtuvo respuesta por parte de la Unidad de Gestión según el documento **UG2017-1270 Respuesta Vocero ampliación empalme.pdf**, dónde **se aceptó la solicitud de la Supervisión estableciendo como nueva fecha de cierre de empalme el día 09/09/2023**.

Con lo anterior se precisa que, el periodo de empalme inició el día 26/04/2023 y finalizó el día 09/09/2023, en cumplimiento de lo establecido a nivel contractual, para el correspondiente empalme tecnológico.”

Ahora bien, de acuerdo con la información suministrada por la supervisión técnica del contrato del MHCP en respuesta a los numerales 10.3 y 10.4 del requerimiento de información AG8.1-04 SIGEDOC: 2024EE0053343 del 20 de marzo de 2024, se observa que mediante correo del día 07 de septiembre de 2023, Asunto: “RE: FONPET-06601 Plan de trabajo Entrega SIF nueva plataforma 11082023 - 5:55 PM” se describen por parte de los ingenieros del Ministerio, lo siguiente:

“Buenas tardes, el día de hoy se continuo con el plan de trabajo definido, donde se ejecutaron las actividades 10,11,12

10	Desplegar .WAR plataforma MHCP	7/09/2023	7/09/2023	jueves
11	Reconfigurar y parametrizar el sistema a la nueva plataforma	7/09/2023	7/09/2023	jueves
12	Sincronización de los usuarios del OID-FONPET a OID-FONPET-MHCP	7/09/2023	7/09/2023	jueves

(...)"

Posteriormente con correo de fecha 08 de septiembre de 2023 el Subdirector Técnico O Administrativo solicita al asesor se compruebe el funcionamiento general del sistema, obteniendo como respuesta el mismo día a las 11:39 am:

"Como muestra la siguiente imagen el acceso y revisión de menú es exitosa.

Estamos atentos a la reunión para revisar los demás temas: de usuarios, activaciones, cálculos, reportes, cargues de archivos, aprobación de interfaces y otras operaciones del sistema."

En respuesta a solicitud de la CGR: *"Evidencias de las fechas de activación de usuarios para iniciar operación desde el MHCP"*, la respuesta es:

*"Como se evidencia en el documento "10_3_Evidencia_Pruebas de Acceso FONPET desplegado MINHACIENDA.msg", el cual se adjunta, el sistema fue desplegado en la URL **fonpet.minhacienda.gov.co**, la cual corresponde al dominio en Internet del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se encontraba desplegado el 08/09/2023 11:39 am. Como se puede ver en la imagen que **la usuaria líder funcional, tomó del sistema, los usuarios fueron migrados, por lo cual se encontraban activos a esa fecha y hora, como se puede ver en la consulta tomada del sistema el 08/09/2023**". (Negrita fuera de texto).*

Si bien, la Unidad de Gestión aceptó **la solicitud de la Supervisión del Ministerio estableciendo como nueva fecha de cierre de empalme el día 09/09/2023** y así ocurrió según soportes allegados que reportan que la terminación de despliegue y activación de usuarios del Sistema SIF – FONPET por parte del Ministerio se dio hasta el día 08 de septiembre, no es menos cierto que, esto ocurrió 135 días después de la fecha de finalización del contrato contados entre el 25 de abril y el 07 de septiembre de 2023, (día anterior al despliegue y activación de usuarios).

Como consecuencia de lo anterior y mientras el Ministerio llevó a cabo las actividades necesarias para desplegar, reconfigurar, parametrizar, sincronizar los grupos y usuarios del Sistema de información SIF- FONPET, la información de este sistema se mantuvo desactualizada, es decir, no era confiable, interrumpiendo las actividades y el flujo normal de los procesos para los usuarios internos y externos del sistema al menos por un periodo igual al ya mencionado e impidiendo para las entidades territoriales la consulta de **"Datos que sirven como informe oficial del Fondo e insumo de las entidades territoriales para reflejar los registros presupuestales y contables en sus estados financieros."** Como lo señala la Guía FONPET en la definición del SIF.

La anterior situación se originó por debilidades en la aplicación de los controles de seguridad de la información relacionados con la Gestión de la prestación del servicio por terceras partes, la inadecuada valoración de los riesgos derivados de la terminación de los contratos de operación del sistema a través de un tercero, la desatención a los aspectos y riesgos de seguridad de la información de la gestión de la continuidad del negocio.

Respuesta FONPET:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público dio respuesta a la observación mediante comunicación con radicado No 2-2024-023989 del 06 de mayo de 2024, y SIGEDOC No. 2024ER0095147, en los siguientes términos:

“1. Captura, Procesamiento y Salida de la información del Sistema SIF - FONPET

Lo anterior permite identificar debilidades durante la captura y/o cargue de los datos asociados con los retiros, así como la ausencia de validaciones durante el procesamiento de los datos de entrada que impidan el cargue de datos incompletos o inexactos y que la salida arroje información que no revela fielmente la realidad de los hechos, en este caso de los retiros y su % de pago asumido por cada administradora, afectando la confiabilidad de los registros del sistema y por ende el incumplimiento del Objetivo de control A.12.2 Procesamiento correcto en las aplicaciones del sistema de gestión de seguridad de la información.

Frente a la observación del ente de control, **La Dirección General de Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social** informa que, con el propósito de dar claridad a la presente observación realizada por la Contraloría General de la República (CGR) en el documento SIGEDOC 2024EE0075076 - parte 1. Captura, Procesamiento y Salida de Información del Sistema SIF- FONPET, en cuanto a lo observado por la CGR:

(...)

Producto de las consultas la muestra seleccionada, se identificaron inexactitudes en los datos ingresados en 2 retiros, para los cuales el porcentaje (%) de participación por administradora ingresado al sistema es .00% pese a que hubo un pago y que el valor de distribución también muestra el respectivo valor asumido por la administradora, los casos identificados se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla No.1 Sistema SIF – FONPET
Distribución del Retiro por Administradora

TIPO	planilla aut	Sied	Fecha Creación	Estado SIF	Entidad Administradora	Porcentaje	Valor Retiros
CUOTA PARTE PENSIONAL	2023-00002-CPPS	2-2023-007064	20/02/2023	Ejecutado	14	.00%	1,980,668,791.00
					15	.00%	905,447,656.00
					16	.00%	565,905,369.00
					17	.00%	226,362,197.00
					131	.00%	1,980,668,791.00
CUOTA PARTE PENSIONAL	2023-00021-CPPS	2-2023-016564	14/04/2023	Ejecutado	14	.00%	937,313,207.00
					15	.00%	428,485,598.00
					16	.00%	267,803,773.00
					17	.00%	107,121,534.00
					131	.00%	937,313,207.00

Lo anterior permite identificar debilidades durante la captura y/o cargue de los datos asociados con los retiros, así como la ausencia de validaciones durante el procesamiento de los datos de entrada que impidan el cargue de datos incompletos o inexactos y que la salida arroje información que no revela fielmente la realidad de los hechos, en este caso de los retiros y su % de pago asumido por cada administradora, afectando la confiabilidad de los registros del sistema y por ende

el incumplimiento del Objetivo de control A.12.2 Procesamiento correcto en las aplicaciones del sistema de gestión de seguridad de la información

(...)

Al respecto, esta Entidad manifiesta al equipo auditor de la CGR, que, los valores que se observan al ejecutar la consulta de detalle de retiros por Administradora son datos que reflejan la realidad de la participación de cada una de las Administradoras, con fundamento las validaciones que realizan los equipos de trabajo. No obstante, lo anterior, acogemos observación y procederemos a la implementación del ajuste tecnológico que permita la visualización y subsane la observación planteada.

2. Empalme Tecnológico del Sistema SIF - FONPET

*Si bien, la Unidad de Gestión aceptó **la solicitud de la Supervisión del Ministerio estableciendo como nueva fecha de cierre de empalme el día 09/09/2023** y así ocurrió según soportes allegados que reportan que la terminación de despliegue y activación de usuarios del Sistema SIF – FONPET por parte del Ministerio se dio hasta el día 08 de septiembre, no es menos cierto que, esto ocurrió 135 días después de la fecha de finalización del contrato contados entre el 25 de abril y el 07 de septiembre de 2023, (día anterior al despliegue y activación de usuarios).*

La anterior situación se originó por debilidades en la aplicación de los controles de seguridad de la información relacionados con la Gestión de la prestación del servicio por terceras partes, la inadecuada valoración de los riesgos derivados de la terminación de los contratos de operación del sistema a través de un tercero, la desatención a los aspectos y riesgos de seguridad de la información de la gestión de la continuidad del negocio.

Al respecto desde la Dirección de Tecnología, se procede a dar las siguientes aclaraciones y precisiones.

En primera instancia es de relevancia precisar lo contenido en la observación en cuanto a:

(...) Si bien, la Unidad de Gestión aceptó la solicitud de la Supervisión del Ministerio estableciendo como nueva fecha de cierre de empalme el día 09/09/2023 y así ocurrió según soportes allegados que reportan que la terminación de despliegue y activación de usuarios del Sistema SIF – FONPET por parte del Ministerio se dio hasta el día 08 de septiembre, no es menos cierto que, esto ocurrió 135 días después de la fecha de finalización del contrato contados entre el 25 de abril y el 07 de septiembre de 2023, (día anterior al despliegue y activación de usuarios).

(...) (resaltado fuera de texto)

Como se manifiesta con la CGR, y se expuso tanto en la sesión técnica con el equipo de la Dirección de Tecnología, como en la información enviada como parte de las solicitudes realizada, el proceso de empalme tecnológico inició el 26 de abril de 2023 y finalizó el 09/09/2023. Este proceso se desarrolló en el marco contractual el cual estableció en el literal g) CLÁUSULA SEXTA - OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRADORA lo siguiente:

(...) “Se entiende por empalme el periodo transcurrido entre los tres (3) meses calendario anterior a la fecha de finalización de cualquier de administración con una entidad administradora y los tres (3) meses calendario posteriores a la misma fecha de finalización.

Comprende el tiempo dentro del cual la Dirección de Tecnología del MINISTERIO y el operador actual familiarizarán a las nuevas administradoras en la operación del Sistema de Información.

Las administradoras deberán realizar sin costo adicional durante los últimos tres (3) meses de vigencia del contrato un empalme con las nuevas administradoras (si las hay) o con El Ministerio (en el caso que no haya nuevas administradoras por temas de procesos contractual). (...)

Asimismo, el Ministerio podrá modificar el plazo anterior hasta en la mitad del plazo establecido es decir hasta mes y medio más, adicionales a los tres (3) meses señalados de acuerdo con los planteamientos y necesidades que realice el proveedor en su oferta sin que genere sobre costo alguno.

(...) resaltado fuera de texto

Por lo anterior, se precisa que el periodo de empalme definido correspondió a la aplicación los elementos establecidos contractualmente, razón por la cual como se ha venido detallando en los informes presentados, se realizó inicialmente por tres (3) meses calendario posteriores a la fecha de finalización del contrato y luego, por mes y medio adicional, los cuales no generaron sobre costo alguno para la Entidad, como se estableció en el contrato. Como lo informa la CGR lo anterior se sustenta, en los correspondientes informes, actas de entrega y demás documentación que evidencian el desarrollo de las actividades del 26/04/2023 al 09/09/2023.

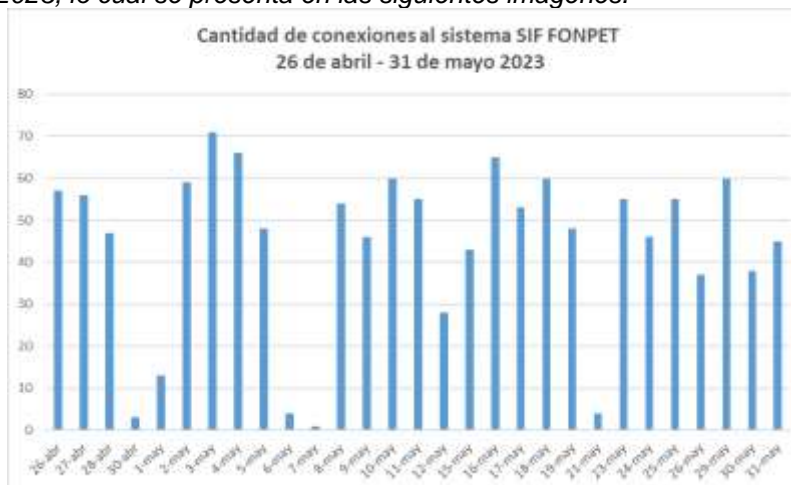
Es de resaltar en este punto, que como se ha venido informando, durante el desarrollo de las actividades del empalme tecnológico, el sistema de información SIF del FONPET, no se detuvo, ni presentó indisponibilidades, ya que el sistema continuó disponible para el desarrollo de las actividades propias del cierre financiero, que fueron definidas por las administradoras y la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social.

En este sentido, como se describió en la última información solicitada por la CGR, el sistema de información SIF FONPET cuenta con el registro de accesos a usuarios, el cual permite analizar información como la fecha y hora de ingreso de cada usuario, el código del usuario (nombre de usuario), el número de documento, el nombre de usuario, la dirección IP de origen (el número de la máquina que se conectó a realizar actividades en el sistema y el dato de resultado (el cual permite verificar si el acceso fue aprobado o no en el sistema).

Como parte del presente informe se adjunta el archivo “Log conexiones Abr-Sep 2023.xls”, el cual contiene la información enunciada en el párrafo anterior, para el periodo de abril al 05/09/2023, como se muestra en la siguiente imagen tomada directamente de dicho reporte:

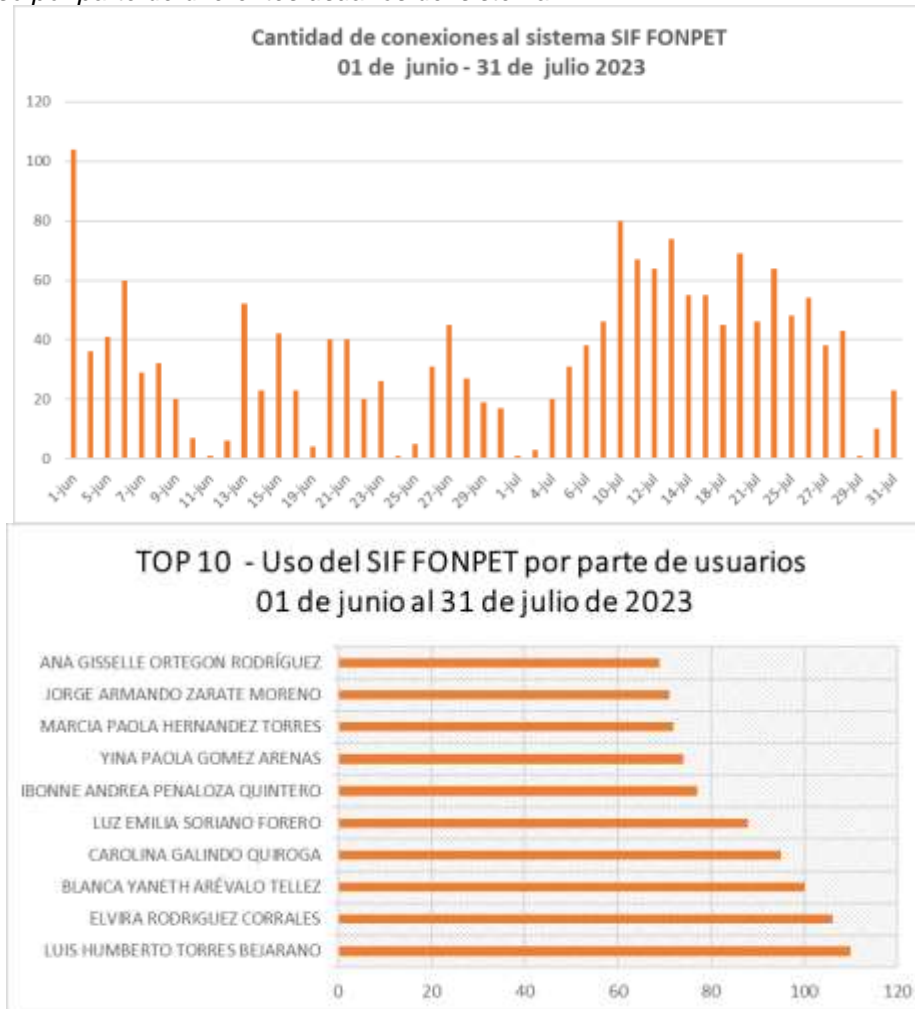
	A	B	C	D	E	F
1	Fecha y Hora	Código de Usuario	Documento	Nombre del Usuario	Dirección IP Origen	Resultado
2	01/09/2023 07:46:13 a.m.	MHBAREVA	51990333	BLANCA YANETH ARÉVALO TELLEZ	186.31.137.110	Ingreso exitoso
3	01/09/2023 07:55:49 a.m.	MHIPENAL	1010216585	IBONNE ANDREA PENALOZA QUINTERO	186.31.137.110	Ingreso exitoso
4	01/09/2023 08:07:00 a.m.	MHBAREVA	51990333	BLANCA YANETH ARÉVALO TELLEZ	186.31.137.110	Ingreso exitoso
5	01/09/2023 08:14:24 a.m.	MHUZARAT	79984728	JORGE ARMANDO ZARATE MORENO	181.54.241.76	Ingreso exitoso
6	01/09/2023 08:14:37 a.m.	MHUZARAT	79984728	JORGE ARMANDO ZARATE MORENO	181.54.241.76	Ingreso exitoso
7	01/09/2023 09:06:15 a.m.	MHACARO	1010228435	ANGIE MILENA CARO HOSTIOS	201.234.242.138	Ingreso exitoso
8	01/09/2023 09:21:02 a.m.	MHIDUQUE	79783759	JUAN MANUEL DUQUE PADILLA	190.60.101.148	Ingreso exitoso
9	01/09/2023 09:24:19 a.m.	MHLBLANC	1010048735	LEIDY MARCELA BLANCO OLIVEROS	181.49.175.130	Ingreso exitoso
10	01/09/2023 09:56:01 a.m.	MHMVALIE	52372929	MARISOL VALIENTE BOYACA	200.14.232.98	Ingreso exitoso
	01/09/2023 10:04:28 a.m.	MHLTORRE	70724218	LUIS HUMBERTO TORRES BEJARANO	194.23.43.98	Ingreso exitoso
	Abрил 2023	Mayo 2023	Junio 2023	Julio 2023	Agosto 2023	Septiembre 2023

A continuación, se muestra la información consolidada, resultado de la revisión del archivo mencionado, la cual para efectos de presentación se organizó de manera bimestral de abril a septiembre de 2023, lo cual se presenta en las siguientes imágenes.



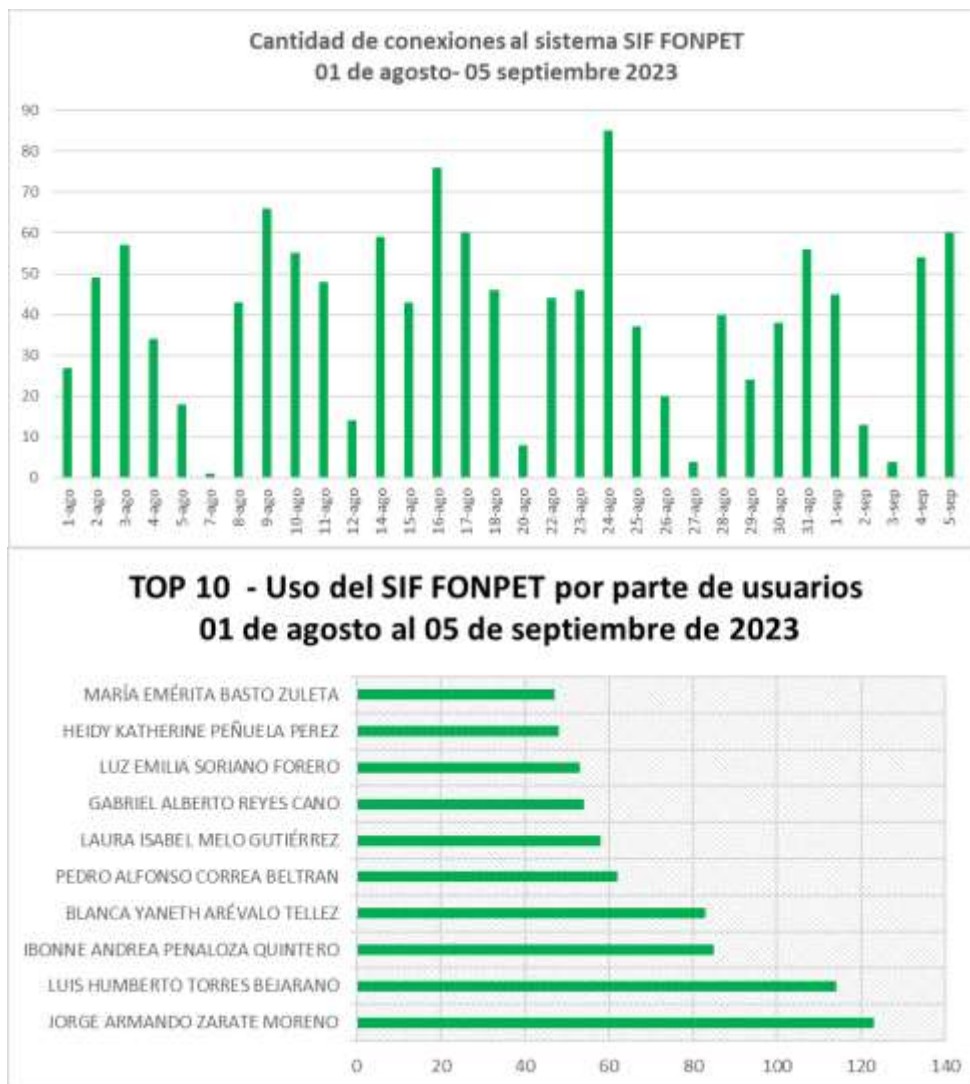
En el gráfico anterior de cantidad de conexiones, se puede ver que el sistema de información SIF del FONPET se encontró en operación y disponible del 26/04/2023 al 31/05/2023, teniendo un total de 1.277 conexiones, con un promedio de 44 conexiones diarias de usuarios.

Como se puede observar del gráfico del TOP 10 de usuarios (26 de abril al 31 de mayo de 2023, se tuvo acceso por parte de diferentes usuarios del sistema.



En el gráfico de conexiones, del periodo junio a julio de 2023, se registraron 1.726 accesos de usuarios al sistema, con un promedio de 35 conexiones diarias.

Como se puede observar del gráfico del TOP 10 de usuarios, se tuvo acceso por parte de diferentes usuarios del sistema.



Como se puede observar de los gráficos anteriores, el sistema se mantuvo operativo y en producción, para el acceso a los usuarios del 01 de agosto de 2023 al 05 de septiembre de 2023.

Es muy importante resaltar, que como se observa en las estadísticas anteriores, consolidadas a partir del archivo de registros de acceso del sistema “Log conexiones Abr-Sep 2023.xls”, el sistema de información SIF-FONPET se encontró disponible, sin ningún tipo de interrupción y con acceso para los usuarios externos e internos.

También es importante resaltar que, como se informó a la CGR, se realizó una ventana final en el plan de empalme del 05/09/2023 al 09/09/2023. Como parte de estas actividades, como figura en el registro de accesos al sistema, el día 08/09/2023 se finalizó la actualización de los usuarios en el sistema SIF-FONPET en la infraestructura del Ministerio de Hacienda, pero se hace claridad respecto a que, como se evidencia en los datos el sistema, los usuarios operaron en la infraestructura desplegada por las administradoras de ese momento.

Por lo anterior, no se puede afirmar que el sistema estuvo desactualizado o inoperante durante 135 días, pues como se demuestra anteriormente, desde el punto de vista tecnológico que corresponde a la Dirección de Tecnología, la única interrupción que presentó o indisponibilidad para acceso a usuarios fue del 05/09/2023 al 09/09/2023, en razón a las actividades técnicas que se tenían que realizar para poder desplegar el sistema en la infraestructura del Ministerio de

Hacienda e iniciar la operación en el periodo de transición, conforme a lo definido por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social - DGRESS.

En segunda instancia frente a lo mencionado en cuanto a:

(...) Como consecuencia de lo anterior y mientras el Ministerio llevó a cabo las actividades necesarias para desplegar, reconfigurar, parametrizar, sincronizar los grupos y usuarios del Sistema de información SIF- FONPET, la información de este sistema se mantuvo desactualizada, es decir, no era confiable, interrumpiendo las actividades y el flujo normal de los procesos para los usuarios internos y externos del sistema al menos por un periodo igual al ya mencionado e impidiendo para las entidades territoriales la consulta de “Datos que sirven como informe oficial del Fondo e insumo de las entidades territoriales para reflejar los registros presupuestales y contables en sus estados financieros.”

Como lo señala la Guía FONPET en la definición del SIF. (...) resaltado fuera de texto

Como se describió de manera detallada, anteriormente, el sistema solo presentó cuatro (4) días de indisponibilidad, para las actividades obligatorias de tipo técnico, según lo definido en el plan de trabajo del empalme, actividades que fueron coordinadas con el área funcional para evitar traumatismos.

En cuanto a lo mencionado por la comisión de la CGR:

(...) La anterior situación se originó por debilidades en la aplicación de los controles de seguridad de la información relacionados con la Gestión de la prestación del servicio por terceras partes, la inadecuada valoración de los riesgos derivados de la terminación de los contratos de operación del sistema a través de un tercero, la desatención a los aspectos y riesgos de seguridad de la información de la gestión de la continuidad del negocio. (...) resaltado fuera de texto

Es relevante resaltar desde el punto de vista tecnológico, que la Dirección de Tecnología en su Subdirección de Ingeniería de Software, realizó los aspectos técnicos correspondientes para garantizar el funcionamiento normal del sistema y su continuidad, ya que como se puede analizar en las estadísticas del sistema SIF -FONPET, el sistema no presentó ningún tipo de indisponibilidad del 26/04/2023 al 05/09/2023 y se surtió la ventana de actualización, conforme al plan de empalme, permitiendo con ello contar con el sistema desplegado y funcionando en la infraestructura de la Entidad, garantizando que se continuaran con las actividades requeridas por el área funcional.

Así mismo, se realizaron las actividades con el tercero de manera coordinada, en este caso las administradoras, para desplegar el sistema siguiendo las políticas de seguridad de información de la Entidad, tales como despliegue de usuarios y permisos, backups seguridad en los accesos y despliegue del código fuente en cumplimiento de lo establecido contractualmente, como se encuentra descrito en la información entregada a la comisión de la Contraloría General de la República.”

Análisis de la Respuesta

En respuesta al punto “1. Captura, Procesamiento y Salida de la información del Sistema SIF – FONPET”

La Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social manifiesta que acoge la observación y que procederá a la implementación del ajuste tecnológico que permita la visualización de lo observado de modo que subsane la observación, en este sentido el Hallazgo señalado bajo el ítem 1 se mantiene.

Respecto al punto “2. Empalme Tecnológico del Sistema SIF – FONPET”, la Dirección de Tecnología manifiesta que el proceso de empalme tecnológico inició el 26 de abril de 2023

y finalizó el 09 de septiembre de 2023 y que el mismo se desarrolló dentro del marco contractual establecido en el literal g) CLÁUSULA SEXTA – OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN. Citando lo allí establecido y precisa que el periodo de empalme se realizó inicialmente por tres (3) meses calendario posteriores a la fecha de finalización del contrato y luego, por mes y medio adicional, no generando costo para la entidad, como quedó establecido en el contrato.

Por otra parte, cita que el sistema SIF del FONPET, no se detuvo, ni presentó indisponibilidades y como evidencia se allega archivo “Log conexiones Abr-Sep 2023” en excel y se adicionan imágenes de gráficas de: “Cantidad de conexiones al sistema SIF FONPET”, “TOP 10 – Uso del SIF FONPET por parte de usuarios” para el periodo 26 de abril-31 de mayo 2023 y 01 de julio – 31 de julio 2023, explicando que los gráficos estadísticos se consolidaron a partir del archivo de excel compartido y que permiten observar que “el sistema se mantuvo operativo y en producción (...)”, y que no es posible afirmar que el sistema estuvo desactualizado o inoperante durante 135 días.

Adicionalmente, se indica que desde el punto de vista tecnológico la única interrupción que presentó indisponibilidad para acceso a usuario fue del 05/09/2023 al 09/09/2023, por actividades técnicas para desplegar el Sistema en la infraestructura del Ministerio de Hacienda e iniciar la operación en el periodo de transición y adiciona a su respuesta:

“(...)la Dirección de Tecnología en su Subdirección de Ingeniería de Software, realizó los aspectos técnicos correspondientes para garantizar el funcionamiento normal del sistema y su continuidad, (...) y se surtió la ventana de actualización, conforme al plan de empalme, permitiendo con ello contar con el sistema desplegado y funcionando en la infraestructura de la Entidad, garantizado que se continuaran con las actividades requeridas por el área funcional (...).” y cita que realizó actividades con el tercero (las administradoras) de manera coordinada, siguiendo políticas de seguridad de información como: despliegue de usuarios y permisos, backups, seguridad en los accesos y despliegue del código fuente.

Revisada la información allegada y los argumentos expuestos, es preciso señalar que todos están encaminados a demostrar que el sistema se mantuvo operante en producción, la cantidad de conexiones al sistema durante el periodo de empalme y el top de acceso de usuarios, sin embargo, el hallazgo de la CGR no menciona que el sistema SIF no estuviera disponible y que los usuarios no hayan podido ingresar durante el periodo de empalme, el hallazgo se refiere a “la información de este sistema se mantuvo desactualizada”, y respecto de ésta afirmación no se anexan soportes que permitan evidenciar a la CGR que se capturaron o cargaron bases de datos durante ese periodo que hayan mantenido actualizado la información del Sistema SIF cumpliendo así el objetivo para el cual fue creado, por tanto al no existir soportes que demuestren lo contrario se reafirma que “no era confiable, interrumpiendo las actividades y el flujo normal de los procesos para los usuarios internos y externos del sistema”.

Adicionalmente con las estadísticas de ingreso y conexiones de usuarios allegadas no es posible identificar si se realizaron consultas de información actualizada que corresponda al periodo de empalme, que desvirtúe lo dicho por la CGR, razón por la cual se reitera que los controles de seguridad de la información relacionados con la Gestión de la prestación del servicio por terceras partes presentan debilidades porque mientras se realizó el periodo de empalme por espacio de 135 días los usuarios no tuvieron la información actualizada en el Sistema SIF – FONPET, ni por parte del proveedor tecnológico saliente ni por el entrante, reafirmando así lo dicho por la CGR que la desactualización del sistema durante el periodo de

empalme se originó por *“la inadecuada valoración de los riesgos derivados de la terminación de los contratos de operación del sistema a través de un tercero”*.

Respecto del tiempo que tomó el empalme tecnológico, la CGR no manifiesta incumplimiento en los tiempos contractuales pero los utiliza para identificar el periodo durante el cual los usuarios del Sistema SIF se vieron afectados por la desactualización de la información, impidiendo para las entidades territoriales la consulta actualizada de **“Datos que sirven como informe oficial del Fondo e insumo de las entidades territoriales para reflejar los registros presupuestales y contables en sus estados financieros.”** Como lo señala la Guía FONPET en la definición del SIF.

Así las cosas, el presente hallazgo se valida en los términos que fue comunicado.



ANEXO No. 2. ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
NIT: 899.999.090-2
FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - FONPET
ENTIDAD CONTABLE PÚBLICA 923272496
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
A 31 de diciembre de 2023 comparativo con 31 de diciembre de 2022
Cifras expresadas en Pesos Colombianos

ACTIVO	Nota	Diciembre.2023	Diciembre.2022	Variación
ACTIVO CORRIENTE				
EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO		\$ 4,807,280,273,079	\$ 2,957,926,487,188	\$ 1,849,353,785,891
Depósitos en instituciones financieras		\$ 4,417,197,595,033	\$ 2,957,926,487,188	\$ 1,459,271,107,845
Cuenta corriente	5	\$ 1,661,283,302	\$ 1,231,790,250	\$ 429,493,052
Cuenta de ahorro	5	\$ 379,083,496,573	\$ 958,305,768,153	-\$ 579,222,271,580
Depósitos en el exterior	5	\$ 5,683,887,509	\$ 278,207,566,428	-\$ 272,523,678,919
Depósitos remunerados	5	\$ 4,030,768,927,649	\$ 1,720,181,362,357	\$ 2,310,587,565,292
Equivalentes al Efectivo	5	\$ 390,082,678,046	\$ -	\$ 390,082,678,046
INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS		\$ 56,966,777,529,511	\$ 47,576,829,184,775	\$ 9,389,948,344,736
INVERSIONES DE ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TIT DE DEUDA CC		\$ 42,184,000,272,320	\$ -	\$ 42,184,000,272,320
Bonos y títulos emitidos por entidades del Exterior	6	\$ 930,422,633,775	\$ -	\$ 930,422,633,775
Certificados de depósito a término (CDT)	6	\$ 7,587,990,221,393	\$ -	\$ 7,587,990,221,393
Bonos y Títulos Emitidos Sector Privado	6	\$ 7,121,720,320,987	\$ -	\$ 7,121,720,320,987
Bonos y títulos emitidos por el Gobierno General	6	\$ 21,668,710,137,196	\$ -	\$ 21,668,710,137,196
Bonos y Títulos emitidos entidades Públicas no financiera	6	\$ 1,972,278,257,895	\$ -	\$ 1,972,278,257,895
Bonos y títulos emitidos por entidades Públicas financieras	6	\$ -	\$ -	\$ -
Otras inversiones en títulos de Deuda		\$ 2,902,878,701,074	\$ -	\$ 2,902,878,701,074
INVERSIONES DE ADMIN DE LIQUIDEZ A VALOR DE MERCADO (VALOR	6	\$ 14,782,777,257,191	\$ 47,573,871,467,751	-\$ 32,791,094,210,560
Títulos de tesorería (TES)	6	\$ 7,868,378,209,303	\$ 20,626,199,656,018	-\$ 12,757,821,446,715
Certificados de depósito a término (CDT)	6	\$ 2,536,978,706,372	\$ 8,993,504,665,509	-\$ 6,456,525,959,137
B y T emitidos Sector privado	6	\$ 2,462,573,212,087	\$ 8,047,090,834,277	-\$ 5,584,517,622,190
B y T Entidades del Exterior	6	\$ 307,214,766,306	\$ 1,477,493,791,052	-\$ 1,170,279,024,746
B y T emitidos gobierno general	6	\$ 77,741,163,451	\$ 398,234,386,853	-\$ 320,493,223,402
B y T emitidos por entidades públicas no financieras	6	\$ 549,956,271,620	\$ 3,074,316,144,875	-\$ 2,524,359,873,255
B y T emitidos empresas públicas financieras	6	\$ -	\$ 506,410,822,759	-\$ 506,410,822,759
Otras inversi de adminis de liqui a valor de mercado (Valor Razonable)	6	\$ 979,934,928,052	\$ 4,450,621,166,408	-\$ 3,470,686,238,356
INSTRUMENTO DERIVADOS CON FINES DE COBERTURA DE VALOR DE	6	\$ -	\$ 2,957,717,024	-\$ 2,957,717,024
Derechos en contratos forward	6	\$ -	\$ 770,131,913,772	-\$ 770,131,913,772
Obligaciones en contratos forward (Cr)	6	\$ -	\$ 767,174,196,748	\$ 767,174,196,748
CUENTAS POR COBRAR		\$ 70,686	\$ 2,050,815,279	-\$ 2,050,744,593
Otras Cuentas por Cobrar		\$ 70,686	\$ 2,050,815,279	-\$ 2,050,744,593
Descuentos no autorizados	7	\$ 70,686	\$ 930,820	-\$ 860,134
Dividendos y participaciones por cobrar	7	\$ -	\$ 2,049,871,856	-\$ 2,049,871,856
Otros intereses por Cobrar	7	\$ -	\$ 12,603	-\$ 12,603
Total Activo Corriente		\$ 61,774,057,873,276	\$ 50,536,806,487,242	\$ 11,237,251,386,034
ACTIVO NO CORRIENTE				
PRESTAMOS POR COBRAR		\$ 1,200,000,000,000	\$ 1,200,000,000,000	\$ -
PRESTAMOS GUBERNAMENTALES OTORGADOS	8	\$ 1,200,000,000,000	\$ 1,200,000,000,000	\$ -
Total Activo No Corriente		\$ 1,200,000,000,000	\$ 1,200,000,000,000	\$ -
TOTAL ACTIVO		\$ 62,974,057,873,276	\$ 51,736,806,487,242	\$ 11,237,251,386,034



CONTRALORÍA

General de la República

PASIVO

CONCEPTO	Nota	Diciembre 2023	Diciembre 2022	Variación
PRESTAMOS POR PAGAR		\$ -	\$ 28,873,803	-\$ 28,873,803
Sobregiros	20	\$ -	\$ 28,873,803	-\$ 28,873,803
CUENTAS POR PAGAR		\$ 781,345,285	\$ 10,611,477,158	-\$ 9,830,131,868
Salidas a favor de beneficiarios	21	\$ -	\$ 14,540	-\$ 14,540
Comisiones	21	\$ 781,345,285	\$ 10,611,462,618	-\$ 9,830,118,320
INSTRUMENTOS DERIVADOS CON FINES DE COBERTURA				
DE VALOR DE MERCADO		\$ -	\$ 3,195,468,242	-\$ 3,195,468,242
Derechos en contratos forward (DA)	6	\$ -	\$ 503,288,493,294	-\$ 503,288,493,294
Obligaciones en contratos forward	8	\$ -	\$ 596,478,951,536	-\$ 596,478,951,536
OTROS PASIVOS		\$ 62,972,810,616,832	\$ 51,146,836,021,339	\$ 11,825,974,588,493
Recursos recibidos en administración				
En administración	24	\$ 61,020,606,216,938	\$ 49,426,654,658,982	\$ 11,593,951,557,956
Administrados por el OTN que hacen parte del plan de activo para el pago del pasivo personal de otras entidades	24	\$ 1,953,204,393,894	\$ 1,720,181,367,357	\$ 243,023,026,537
Depósitos recibidos en garantía				
Depósitos sobre contratos	24	\$ 465,917,159	\$ 576,134,656,705	-\$ 575,668,739,546
TOTAL PASIVO		\$ 62,974,057,873,276	\$ 51,736,806,487,242	\$ 11,237,251,386,034
CUENTAS DE ORDEN				
CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS				
DEUDORAS DE CONTROL		\$ 8,173,065,838,267	\$ 8,782,281,321,472	-\$ 609,215,483,205
Derechos - FONPET		\$ 4,531,714,835,967	\$ 8,882,786,573,237	-\$ 4,351,071,737,270
Derechos por cobrar al acto administrativo en firme	16	\$ 4,531,714,835,967	\$ 8,882,786,573,237	-\$ 4,351,071,737,270
GASTOS Y RETIROS FONPET				
Gastos anuales incurridos	26	\$ 66,753,850,385	\$ 17,944,883,580	\$ 48,808,966,805
Retiros pagados durante el año	26	\$ 3,576,597,652,335	\$ 2,881,550,864,655	\$ 695,046,787,680
DEUDORAS POR CONTRA (CP)				
DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA		\$ 8,173,065,838,267	\$ 8,782,281,321,472	-\$ 609,215,483,205
Derechos - FONPET		\$ 4,531,714,835,967	\$ 8,882,786,573,237	-\$ 4,351,071,737,270
Gastos y retiros FONPET		\$ 3,643,351,002,300	\$ 2,860,494,748,235	\$ 782,856,254,065
CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS				
ACREEDORAS DE CONTROL		\$ 16,323,084,704,526	\$ 4,031,953,582,889	\$ 12,291,131,121,637
OBLIGACIONES - FONPET				
Cuentas por pagar	26	\$ 29,620,334,713	\$ 11,808,649,792	\$ 17,811,684,921
Solicitudes de retiro pendientes de aprobación	26	\$ 896,224,528,468	\$ 463,813,948,950	\$ 432,410,579,518
Retiros aprobados pendientes de giro	26	\$ 190,262,557	\$ 293,279,455	-\$ 103,016,898
RENDIMIENTOS Y APORTES FONPET				
Rendimientos anuales generados	26	\$ 13,016,900,365,796	\$ 3,281,471,410,836	\$ 9,735,428,954,960
Aportes recaudados durante el año	26	\$ 2,380,340,612,952	\$ 2,274,383,233,551	\$ 105,957,379,401
ACREEDORAS POR CONTRA (CR)				
ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)		\$ 16,323,084,704,526	\$ 4,031,953,582,889	\$ 12,291,131,121,637
Obligaciones - FONPET		\$ 926,084,725,738	\$ 475,913,918,502	\$ 450,170,807,236
Rendimientos y aportes FONPET		\$ 15,397,049,978,788	\$ 3,556,089,644,367	\$ 11,840,960,334,421


Nestor Mario Uribe Duque
C.C. 75.042.473
Vicepresidente General (F)


Helmuth Vociel Peñaloza
Contador Público
C.C. 79.435.659
T.P. 59250 - T