CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS

Vigencia 2019, 2020, 2021 con corte a junio 30 de 2022

CGR-CDSIS No. 44

Diciembre de 2022

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS
Vigencia 2019, 2020, 2021 con corte a junio 30 de 2022

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social.	Paola Aguirre Moreno
Directora de Vigilancia Fiscal (E.F)	Ericka Milagros Montaño Mendoza
Supervisor	Flor Hermendi Ramírez Montejo
Líder de auditoría	Germán Campos Díaz
Auditores	Giovanna Carolina Salamanca Prieto Miguel Antonio Mier Benítez Fabian Plazas Peña Felipe Andrés Rodríguez Espine Germán Darío Rodríguez Pinilla

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO ...……..4

2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO ……6

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 6
2.2 FUENTES DE CRITERIO 6
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA 10
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO. 27
2.5 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO……30

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA. 27
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS 28
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO……..…31
3 OBJETIVOS Y CRITERIOS 29
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 29
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA 29
4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....38

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA ……. 38
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 y 2 ..……..... 38
4.2.1 EJECUCIÓN CONTRACTUAL……38

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 ……..……...38
4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 ……..... 39
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No 5 ……..40
5. ANEXOS …… …83

1.HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

Medidas Especiales por Emergencia Sanitaria Covid-19

El 6 de marzo de 2020 se registró en Colombia el primer contagio por el SARS COVID-19, situación que motivó al Ministerio de Salud y Protección Social a declarar la emergencia sanitaria mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 69 de la Ley 1753 de 20151. El presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, dictó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020. Sin embargo, el avance y comportamiento del virus impuso la necesidad de extender la medida de protección, inicialmente con la expedición del Decreto 531 del 8 de abril 2020, hasta del 27 de abril de 2020, y en forma sucesiva con el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, hasta el día 11 de mayo de 2020; con el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020, prorrogado por el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020.

Por su parte el Ministerio de Salud y Protección Social, en una nueva evaluación de la situación y atendiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y conceptos científicos, profirió la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, para ampliar la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020, y luego con la Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020, la prorrogó hasta el 30 de noviembre de 2020. Con relación al aislamiento preventivo, el gobierno nacional decidió extenderlo hasta el 1 de septiembre de 2020, mediante los Decretos 749 del 28 de mayo de 2020, 847 del 14 de junio de 2020, 878 del 25 de junio de 2020, 990 del 9 de julio de 2020 y 1076 del 28 de julio de 2020.

En este momento, como resultado de la grave crisis económica causada por la pandemia y la reducción del pico en los niveles de contagio, mediante Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, optaron por establecer el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió las Resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020; 222 y 738 de 2021, todas ellas por las cuales se prórroga la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020 hasta el 31 de agosto de 2021, Resolución 1315 del 27 de agosto, hasta el 30 de noviembre de 2021.

Doctor
GEOVANI ANDRÉS MELENDRES GUERRERO
Director
Instituto Nacional para Sordos - INSOR
Carrera 89A No. 64C–30. Álamos Zona Industrial.
geovani.melendres@insor.gov.co
cilia.guio@insor.gov.co
Bogotá D.C.

Respetado doctor Melendres:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política modificada por el artículo 1° del Acto Legislativo 04 de 2019 y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 de 2018, por medio de la cual se adoptó la Guía de Auditoría de Cumplimiento como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, en el marco de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI. La Contraloría General de la República – CGR, en desarrollo de su Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal – 2022, programó la realización de la Auditoría de Cumplimiento al Instituto Nacional Para Sordos - INSOR, vigencias 2019, 2020, 2021 con corte a junio 30 de 2022, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó, en cumplimiento de su misión y funciones, así como, de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional a la entidad.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la gestión fiscal adelantada por la entidad en la vigencia 2019 y con corte a 30 de junio de 2022, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en el documento de "*Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República*" y las directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las

Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI[1]), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[2]) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan los procesos auditados y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por el Instituto Nacional para Ciegos.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Inclusión Social.

La auditoría se adelantó mediante trabajo remoto y en la sede de la entidad. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2020 y al 30 de junio de 2021 y abarcó el período comprendido entre el 01 de enero de 2020 al 30 de junio de 2021.

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

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Realizar Auditoría de Cumplimiento al INSOR, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó en las vigencias 2019, 2020, 2021 y primer semestre de 2022, en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional a la entidad.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación es el siguiente:

Normas Generales

- Constitución Política de Colombia de 1991.

[1] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

[2] INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

● Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
● Ley 87 de 1993, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado.
● Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
● Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
● Ley 87 de 1993, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”
● Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa
● Decreto Ley 111 de 1996. Estatuto Orgánico de Presupuesto.
● Ley 594 de 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.
● Ley 599 de 2000. Por el cual se crea el Código Penal Colombiano.
● Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
● Ley 678 de 2001 por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.
● Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.
● Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
● 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 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones
● Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”
● Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”
● Ley 2013 de 2019: Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés.
● Decreto 841 de 1990. Por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, normativa del Presupuesto General de la Nación, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales.
● Decreto 111 de 1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto

● Decreto Nacional 2482 de 2010. Artículo 11 Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la operación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y se deroga el Decreto 1145 de 2004
● Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
● Decreto 124 de 2016. Por el cual se sustituye el Titulo 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relativo al ''Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.
● Decreto 1068 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"
● Decreto 1081 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.
● Decreto 1082 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
● Decreto 403 de 2020, que modifica la Ley 1437 de 2011, Ley 1421 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011.
● Decreto 1499 de 2017. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.
● Decreto 612 de 2018. Por el cual se fijan directrices para la integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción por parte de las entidades del Estado.
● Decreto Ley 403 de 2020 del Ministerio de Justicia y del Derecho, "por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal".
● Decreto 482 de 2020 Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
● Decreto 399 de 2021 "Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.3.2. y 2.2.1.2.3.1.14., y se adicionan unos parágrafos transitorios a los artículos 2.2.1.1.1.5.2., 2.2.1.1.1.5.6. y 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional".
● Acuerdo AGN 048 de 2000 "Por el cual se desarrolla el artículo 59 del capítulo 7 - conservación de documentos- del reglamento general de archivos sobre conservación preventiva, conservación y restauración documental".
● Acuerdo AGN 038 de 2002, Por el cual se desarrolla el artículo 15 de la Ley General de Archivos 594 de 2000
● Acuerdo AGN 042 de 2002 Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos 594 de 2000.
● Acuerdo del AGN No.002 de 2014 "Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones"
● Acuerdo AGN 08 de 2014. "Por el cual se establecen las especificaciones técnicas y los requisitos para la prestación de los servicios de depósito, custodia, organización, reprografía

y conservación de documentos de archivo y demás procesos de la función archivística en desarrollo de los artículos 13° y 14° y sus parágrafos 1° y 3° de la Ley 594 de 2000”
● Acuerdo Marco de Precios Colombia compra eficiente
● Sentencia 333 de 1996 Corte Constitucional
● Sentencia 892 de 2001 Corte Constitucional
● Sentencia CSJ. SP 429 Corte Suprema de Justicia
● Sentencia CSJ. SP 505 y CSJ. SP 548 Corte Suprema de Justicia
● Sentencia CSJ. SP 505 Corte Suprema de Justicia,
● Sentencia número 11001-03-26-000-2015-00165-00(55813), del 10 de octubre de 2016. Consejo de Estado
● Instructivo Archivo General de la Nación - AGN, para el diligenciamiento del formato único de inventario documental
● Circular externa No. 09 del 11 de marzo de 2015, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Normas de la Entidad

● Ley Estatutaria 1618 de 2013. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
● Decreto 2369 de 1997. Presidencia de la República: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 324 de 1996 “Por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda”
● Decreto 366 de 2009 del Ministerio de Educación Nacional. Por medio del cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva.
● Decreto 2106 de 2013 del Ministerio de Educación Nacional. Por el cual se modifica la estructura del INSOR, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.
● CONPES 166 de 2013. Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.
● Decreto 1075 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.
● Decreto 1083 de 2015 incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública a partir de la fecha de su expedición
● Decreto 1421 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional. Por el cual se reglamenta en el marco de la Educación Inclusiva la Atención Educativa a la Población con Discapacidad.
- Decreto 648 de 2017 Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública
● Modelo Integrado de Planeación y Gestión, versión 2, agosto de 2018. Función Pública.
● Manual de Contratación - INSOR - versión 3 - 4 de agosto 2021.
● Manual de Interventoría, Supervisión del INSOR. Versión 1 del 3 de mayo de 2018
● Manual de Interventoría, Supervisión del INSOR. Versión 1 del 5 de febrero de 2021.

● Manuales Operativos y Procedimientos del INSOR aplicados a cada uno de los procesos objeto de la auditoría.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría enfoca su evaluación a la gestión fiscal, administrativa y contractual de la entidad del Instituto Nacional Para Sordos INSOR durante la vigencia 2019 y a junio 30 de 2022, para verificar y determinar el nivel de cumplimiento de la normatividad y las obligaciones en relación con el objetivo misional.

Para el cumplimiento de su misión, desarrollo de sus funciones y objetivos, el INSOR presentó en su ejecución presupuestal de la vigencia 2019 compromisos por $8.365.381.458, en la vigencia 2020 por $10.412.992.873, en la vigencia 2021 por $10.180.756.933, al corte de junio 30 de 2022 por $7.825.225.037, para una ejecución total de compromisos por $36.784.356.301.

Tabla N. 1.
Ejecución presupuestal - INSOR 2019

Rubro	Apropiación Vigent	Compromisos	% de Ejecución
Funcionamiento	$5.108.057.000	$5.020.691.200	98,20%
Inversión	$3.610.774.702	$3.344.690.258	92,60%
TOTAL	**$8.718.831.702**	**$8.365.381.458**	**95,90%**

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

Tabla N. 2.
Ejecución presupuestal - INSOR 2020

Rubro	Apropiación Vigent	Compromisos	% de Ejecución
Funcionamiento	$5.503.283.695	$5.362.847.336	97,4%
Inversión	$5.140.451.774	$5.050.145.538	98,2%
TOTAL	**$10.643.735.469**	**$10.412.992.873**	**97,8%**

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

Tabla N. 3.
Ejecución presupuestal - INSOR 2021

Rubro	Apropiación Vigent	Compromisos	% de Ejecución
Funcionamiento	$6.133.028.268	$5.515.597.904	89.9%
Inversión	$6.553.077.346	$4.665.159.029	71,10%
TOTAL	**$12.686.105.614**	**$10.180.756.933**	**80,20%**

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

Tabla N. 4.
Ejecución presupuestal INSOR a junio de 2022

Rubro	Apropiación Vigent	Compromisos	% de Ejecución
Funcionamiento	$5.805.922.481	$2.994.775.287	51,5%
Inversión	$6.747.943.816	$4.830.449.750	71,5%
TOTAL	**$12.553.866.297**	**$7.825.225.037**	**61,5%**

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

Desde la vigencia 2019 al cierre de la vigencia 2021 la ejecución presupuestal del INSOR fue de 90.36%, en lo corrido de la vigencia 2022 a junio 30 la ejecución está en un 61.5%.

Los proyectos de inversión durante las vigencias fueron:

. Generación de herramientas y orientaciones para promover el goce efectivo de derechos de la población sorda a nivel nacional
. Mejoramiento de las condiciones para el goce efectivo del derecho a la educación de la población sorda a nivel nacional

De acuerdo con los objetivos de la auditoría, los procesos definidos de acuerdo con los mismos y el recurso ejecutado por el INSOR en la vigencia 2019 y al 30 de junio de 2022. De igual forma se evaluará el cumplimiento de la normatividad aplicable y la gestión realizada por el INSOR en la Atención de la Primera Infancia durante las vigencias auditadas (2019, 2020, 2021 y primer semestre de 2022) y se verificará la ejecución de los recursos públicos asignados para tal fin, teniendo en cuenta su georreferenciación y cobertura de la población objeto para el cumplimiento del objetivo.

Atención Primera Infancia

Se verificó la cobertura de las Metas que se trazó el INSOR para el cumplimiento del plan nacional de desarrollo 2018 – 2022 programa específicamente cobertura primera infancia.
Solo hasta la vigencia 2021, en el INSOR se empezaron a utilizar los trazadores presupuestales de primera infancia discapacitada, debido a que en el plan nacional de desarrollo estaba establecida su implementación para este periodo.

Se pudo evidenciar que para la vigencia 2021 el valor focalizado para primera infancia fue de $27.219.500 y para la vigencia 2022 $86.900.000.

En el Decreto 2106 de 2013 en su artículo 12, se asignan a la Subdirección de promoción y desarrollo, las siguientes funciones relacionadas con Primera Infancia y a partir de las cuales se han construido acciones de asesoría y asistencia técnica en la materia:

Asesorar a Instituciones públicas y privadas vinculadas a la implementación de la política pública de primera infancia, para fortalecer el uso de medios y tecnologías, que permitan fomentar la adquisición de competencias de los niños y niñas sordos menores de seis (6) años.

Promover la detección temprana, adquisición de la primera lengua y el desarrollo integral de niños y niñas sordas menores de seis (6) años según sus necesidades, particularidades sociolingüísticas y desarrollos legislativos en la materia.

Brindar herramientas de formación y apoyo a los agentes educativos de primera infancia con el fin de facilitar adecuadas prácticas de atención integral de dicha población.

Establecer convenios interadministrativos, redes y/o alianzas para la asesoría, asistencia técnica que garantice el goce efectivo de derechos de la población sorda.

En este contexto, desde la Subdirección de Promoción y Desarrollo se han venido adelantando, a lo largo del cuatrienio, acciones relacionadas con la implementación de la política pública de primera infancia, desarrollando acciones para la atención de niños menores de seis (6) años, así como la detección temprana de pérdida auditiva en ellos, y de esta forma lograr poner a disposición, herramientas de formación y apoyo a los agentes educativos de la primera infancia, con el fin de establecer prácticas que permitan el goce efectivo de sus derechos.

En este sentido, se diseñaron dos protocolos de asesoría, para el tema de primera infancia y familia, en torno a:

1) La orientación a la familia de niñas y niños sordos, en la toma de decisión con respecto a la adquisición y desarrollo temprano de una lengua, y las dificultades comunicativas y lingüísticas generadas por la falta de atención oportuna; este protocolo se desarrolla con el propósito de orientar las acciones a seguir, una vez se confirma que los niños son Sordos, en un modelo de capacitación práctico; de tal forma que la transferencia de conocimiento se brinde con parámetros similares en los criterios de eficacia, eficiencia y efectividad. A través de este proceso de cualificación se reconoce que los primeros años de vida de los niños son cruciales, para la adquisición y desarrollo de una lengua a temprana edad, puesto que es a través de ella que se facilita la interacción con otros, la construcción de sí mismo y el abordaje de nuevos saberes y aprendizajes, ya que en los primeros años de vida de los niños, es cuando el cerebro tiene mayor plasticidad para asimilar tanto procesos comunicativos, como lingüísticos, sociales, culturales y de aprendizaje.

2) La detección temprana de pérdidas auditivas, este proceso de cualificación se centra en la detección temprana de pérdidas auditivas en primera infancia en el marco de derechos y de la salud auditiva y comunicativa, con el propósito de capacitar a los agentes educativos en torno a las dificultades comunicativas y lingüísticas generadas

por la falta de atención oportuna, de tal forma que se oriente a las familias hacia los servicios de salud y hacer efectivo los derechos de esta población. Dichos protocolos dirigidos a los agentes educativos de las diferentes unidades de servicios de atención a la Primera Infancia en las regiones del país, dando continuidad a las acciones realizadas en 2019 con el ICBF.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde 2019, a partir de las realidades y barreras a las que se enfrenta la Población Sorda en Colombia respecto a la garantía de derechos, desde la Subdirección de Promoción y Desarrollo se incluyó en el plan estratégico 2019- 2022, tres metas, sumando una adicional en el 2021, al crearse el grupo interno de trabajo de Lenguaje, Cultura y comunicación, todas estas buscando contribuir a la reducción de brechas.
Dicho esto, desde el inicio del cuatrienio se han realizado 2137 asesorías y/o asistencias técnicas a través de los protocolos establecidos para esta tarea, discriminados de la siguiente manera:

Tabla N. 5.
Participantes en Asesorías INSOR

Año	Participantes
2019	23
2020	
2021	169
2022	21
Total	**213**

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

Durante el año 2020, por el contexto de emergencia Sanitaria, se debió revisar la metodología y rediseñar los espacios de cualificación para la virtualización de los mismos.

En cuanto a la detección temprana de pérdida auditiva en niños menores de seis (6) años, el INSOR ha participado del proceso de capacitación a los distintos agentes para la realización de 8977 tamizajes a lo largo del cuatrienio, conducentes a la identificación de 102 casos con sospecha de pérdida auditiva.

Entendiendo la naturaleza asesora y la importancia de establecer alianzas con los garantes de derechos el INSOR formalizó en el año 2021 el Convenio Interadministrativo No. 01015552021 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia de la Fuente de Lleras - ICBF y el Instituto Nacional para sordos – INSOR, publicado en Secop II con el número de proceso ICBF-CONVIN-129845SEN, el cual tiene por objeto aunar esfuerzos técnicos y administrativos para promover la garantía de los derechos de niñas, niños y mujeres gestantes con discapacidad auditiva usuarios de los servicios de atención a la primera infancia del ICBF y el fortalecimiento de prácticas pedagógicas incluyentes en concordancia con el modelo de enfoque diferencial de derechos - MEDD del ICBF. Dicho convenio se supervisa desde la Subdirección de promoción y desarrollo y ha adelantado acciones

de cualificación para 323 agentes educativos; con el objetivo de dotar el convenio de una armonización con el marco de política de primera infancia, se desarrollan sus actividades en los siguientes componentes:

Componente Familia Comunidad y Redes

Actividad 1: Acompañamiento a las familias de los niñas y niños identificadas en riesgo auditivo en los tamizajes realizados, a través de la asesoría al talento humano de los servicios de primera infancia.

Actividad 2: Asistencia técnica al talento humano de los servicios de educación inicial que atienden niñas y niños registrados con discapacidad auditiva en el sistema de información misional CUÉNTAME, para la activación de la Ruta de Atención integral RIA y apropiación de la Lengua de señas colombiana LSC.

Componente Salud y Nutrición

Actividad 3: Talleres de detección temprana de alertas auditivas en niñas y niños de los servicios de atención a la primera infancia.

Componente Proceso Pedagógico

Actividad 4: Plan piloto "*Modelo Bilingüe*" para la atención de las niñas y niños con discapacidad auditiva de los servicios de atención a la primera infancia del ICBF, sujeto a los planes de atención presencial bajo el esquema de alternancia y sus anexos técnicos operativos que se encuentran publicados en la página oficial del ICBF, lo anterior, con base en la situación de emergencia actual por causa del COVID-19.

Actividad 5: Cualificación al talento humano de las UDS sobre estrategias flexibles para el abordaje pedagógico de niñas, niños y mujeres gestantes con discapacidad auditiva.

Actividad 6: Producción de contenidos, metodologías y herramientas audiovisuales, que promuevan la inclusión y la potenciación del desarrollo infantil en las niñas y niños con discapacidad auditiva, a través del fomento de las actividades rectoras de la infancia: Juego, expresiones artísticas, literatura y exploración del medio.

Actividad 7: Jornada de concientización al talento humano de las EAS y UDS, frente al abordaje de la población con discapacidad auditiva. La subdirección de gestión educativa participa de este convenio específicamente en lo relativo a tres acciones:

• Elaboración de un Modelo de Atención en coherencia con el enfoque diferencial, de derechos y la Ley 1804 de 2016

• Asistencia técnica para el Talento Humano de los servicios de educación inicial que atienden niñas y niños con discapacidad auditiva, registrados en el sistema de información misional CUÉNTAME, para la activación de la Ruta de Atención integral RIA y apropiación de la Lengua de Señas Colombiana LSC
• Producción de contenidos, metodologías y herramientas audiovisuales, que promuevan la inclusión y la potenciación del desarrollo infantil en las niñas y niños con discapacidad auditiva.

Adicionalmente, y para fortalecer los procesos de debate técnico conducentes a la mejora de las acciones de asesoría y asistencia técnica, y contribuir al desarrollo de nuevas propuestas de asesoría, se ha creado, mediante la resolución 100 del 2 de julio del 2021, la Mesa Técnica de Trabajo sobre Primera Infancia, Niñez y Adolescencia y Familia, como una instancia de asesoría para la implementación y seguimiento de acciones del INSOR dirigidas a la población infantil sorda.
Dicha mesa tiene por objetivo, armonizar y unificar las posturas técnicas y acciones al interior del Instituto Nacional para Sordos- INSOR , para asesorar, a partir de una misma línea institucional, a las entidades privadas o públicas, en la implementación y seguimiento de la Ley 1098 de 2006- Código de Infancia y Adolescencia, Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre establecida en la Ley 1804 de 2016 y la Política Nacional de Infancia y Adolescencia, en lo relacionado con niñas, niños, y mujeres gestantes sordas, estos abordados desde la perspectiva de procesos internos y externos, adelantando acciones así:

Proceso Interno

• Se han realizado varias sesiones de análisis de la Política para el Desarrollo de la Primera Infancia, entre los cuales se destaca la construcción de la línea del tiempo y el desarrollo de la mesa ampliada, en donde se socializaron los primeros análisis de la Política de Primera Infancia a la luz de la población sorda en primera infancia.
• Se elaboró el documento: “ATENCIÓN INTEGRAL DE LA POBLACIÓN SORDA, EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA” y la matriz de análisis de la Ruta Integral de Atenciones – RIA, a la luz de las siguientes variables: barreras, marco normativo y recomendaciones para garantizar la accesibilidad de las personas sordas a dichas atenciones, en el marco de la oferta institucional

Proceso Externo

• Desde la Dirección General, se desarrollaron cinco reuniones con la Consejería para la Primera Infancia y la Adolescencia, siendo esa entidad quien tiene la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia- CIPI, de acuerdo con el Decreto 1784 de 2019 y Decreto el 1416 de 2018. A través de estos encuentros, se presentaron los avances en el análisis realizado por parte de la Mesa Técnica de Primera Infancia, Adolescencia y Familia del INSOR, de los diferentes elementos de la Política para el Desarrollo de la Primera Infancia a la luz de la población sorda. De

esta manera se presentaron orientaciones del más alto nivel frente a la eliminación de las barreras en la accesibilidad, la normatividad relacionada y los ajustes sugeridos desde el INSOR, para fomentar la atención pertinente y diferenciada para la población sorda. Este análisis fue socializado en la plenaria de la CIPI el 28 de septiembre de 2021.

• A raíz del trabajo articulado con la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, se desarrollaron unas visitas territoriales conjuntas a Cali y Villavicencio, donde se realizó incidencia con secretarias de salud, secretarias de educación, coordinadores zonales del ICBF y rectores de Instituciones educativas que atienden población sorda, con el fin de presentarles realidades y datos, análisis de la política para el desarrollo integral a la primera infancia y recomendaciones en atenciones a la primera infancia sorda.

• Articulación con Ministerio de Salud: Actualmente se está trabajando de manera conjunta en la construcción de un instrumento para la caracterización de las medidas de accesibilidad de la atención en salud de las personas con discapacidad, así mismo se entregó un primer borrador de anexo específico para discapacidad auditiva; cuando se cuente con estos instrumentos definitivos, la proyección es poder aplicarlos en las EAPBS- Entidades Administradoras de Planes de Beneficio de Salud, y con base en los resultados establecer un plan de trabajo.

• Se participó en el comité de educación inclusiva del MEN, actualmente se está elaborando desde la subdirección de gestión educativa un documento de orientaciones pedagógicas y didácticas para la educación inicial de niñas y niños sordos en el marco del modelo bilingüe y bicultural, la estructura del documento ya fue enviada al MEN.

Por otra parte, desde la Subdirección de Gestión Educativa, se promueven acciones para reducir las brechas en el acceso, permanencia y calidad de la educación de la población sorda en Colombia.

En el marco del Decreto 2106 de 2013 Artículo 11, a continuación, se señalan algunas de las funciones asignadas a la Subdirección:

• Analizar y socializar las investigaciones y/o estudios sobre educación, pedagogía, didáctica realizados en el ámbito nacional e internacional como base para promover el desarrollo de lineamientos y orientaciones pedagógicas en la enseñanza, aprendizaje, recursos y métodos educativos.

• Promover, asesorar y realizar estudios y/o investigaciones que generen propuestas de innovación pedagógica para el mejoramiento y la transformación de la oferta educativa pertinente, atendiendo las particularidades sociolingüísticas de la población y según los contextos territoriales.

• Asesorar a las entidades territoriales en la formulación y ejecución de planes y programas orientados a promover el acceso, calidad y permanencia de la población sorda en la educación preescolar, básica, media y superior en el marco de los contextos territoriales.

• Establecer convenios interadministrativos, redes y/o alianzas para la asesoría, asistencia técnica y seguimiento a los planes de mejoramiento de instituciones educativas que presten servicios a población sorda atendiendo los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional y el INSOR.

En este sentido y en articulación con las metas establecidas en la línea A "*Primero las niñas y los niños*" del Pacto por la Equidad del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018- 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" durante el cuatrienio la Subdirección trazó para su plan estratégico cuatro líneas de trabajo, siendo la primera línea estratégica de Primera Infancia y en la cual se estableció fomentar acciones que contribuyan a la organización de una oferta en educación inicial para la primera infancia sorda con condiciones de acceso, permanencia y calidad.

Así pues, partiendo de la meta establecida en 2018 "Un proyecto piloto bilingüe de atención integral implementado para niñas y niños sordos en primera infancia" y la meta del cuatrienio 2019-2022 "Un modelo bilingüe de educación inicial para la primera infancia sorda divulgado e implementado", desde la Subdirección se continuó asistiendo técnicamente a entidades territoriales para la fase de alistamiento e implementación del modelo bilingüe de educación inicial para la primera infancia sorda, dichas entidades correspondientes al Jardín Infantil Argelia de la SDIS – Bogotá e ICBF regional Atlántico del ICBF.

El proceso de acompañamiento con el Jardín Infantil Argelia de la SDIS – Bogotá, buscó a través de los distintos encuentros profundizar en las bases conceptuales y pedagógicas que en el marco de la educación bilingüe se deben tener en cuenta para la educación inicial de las niñas y niños sordos en primera infancia. Para ello, las acciones se efectuaron desde tres líneas:

Línea de acción 1 - Acompañamiento In Situ: Los acompañamientos In situ, hacen referencia a las acciones realizadas directamente con la docente y el modelo lingüístico en el Jardín Argelia. El proceso de acompañamiento dado por los profesionales del INSOR se llevó a cabo a través de actividades complementarias lideradas por un profesional sordo, previa planeación y en articulación con el proyecto pedagógico desarrollado en el aula de clase. Además de ello, se realizó análisis de la práctica pedagógica con los profesionales vinculados en este proceso.

Línea de acción 2 – Fortalecimiento a otros agentes educativos: Esta línea tuvo como objetivo cualificar los conocimientos técnicos y operativos de la educación inicial pertinente para la primera infancia sorda de los agentes educativos responsables de la permanencia de las niñas y niños en la oferta de atención. Las acciones del INSOR estuvieron orientadas al Equipo de Fortalecimiento Técnico en Ámbito Institucional, Docentes del Jardín Argelia y equipo Local de Kennedy correspondientes a psicólogos y nutricionistas.

Línea de acción 3 - Profesionales Equipo de apoyo a la inclusión (EAI): Con la ejecución de esta línea de acción se buscó reconocer las características del modelo de educación inicial para niños sordos ubicado en el Jardín Infantil Argelia y los innegociables que circundan en esta propuesta de atención: la adquisición oportuna de una primera lengua, la corresponsabilidad de la familia, interacciones de pares significativos, desarrollo de una identidad, vínculos afectivos y ambientes de interacción significativos pensados en las características de las niñas y niños sordos.

En relación con el proceso de asesoría y asistencia realizado al ICBF, el mismo tuvo por objeto desarrollar acciones conjuntas para la implementación del modelo bilingüe bicultural de educación inicial para la primera infancia sorda con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF regional Atlántico, atendiendo a los Lineamientos y Estándares Técnicos de la Educación Inicial y preescolar integral. Estas acciones se fueron desarrollando por fases, comenzando por la sensibilización y socialización del Modelo Bilingüe Bicultural de educación inicial para la primera infancia sorda hasta a desarrollar encuentros de fortalecimiento técnico para los agentes educativos de ICBF en relación con los lineamientos y estándares técnicos de la educación inicial y Modelo Bilingüe de educación inicial para la primera infancia sorda.

Diseño del modelo bilingüe bicultural de educación inicial para la primera infancia sorda

Con el propósito de estructurar un referente de atención, que desde el entorno educativo conjugue los elementos fundamentales de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia, las disposiciones legales a favor de las personas sordas y los principios de la educación bilingüe bicultural para sordos se publicó en 2020 el documento “Modelo Bilingüe Bicultural de Educación Inicial para la Primera Infancia Sorda” y se lanzó en el 2021 acompañado de una serie de estrategias de apropiación del conocimiento (asesorías virtuales de carácter nacional). El modelo se fundamenta en una serie de posturas teóricas, validadas por medio de la investigación, que ubican a la primera infancia sorda, y sus familias, como centro del mismo, siendo la educación inicial el escenario privilegiado que garantiza las condiciones para: acceder sin restricciones a una primera lengua, sentar las bases para su formación bilingüe, fortalecer el entorno del hogar a partir del acompañamiento y orientación a las familias, y cualificar el talento humano responsable de potenciar los procesos de formación de las niñas y los niños sordos.

Es importante señalar que, este modelo tiene la intención de romper el paradigma de que las lenguas (LSC y español) se contraponen o se afectan negativamente entre sí y que, por lo tanto, los padres deben escoger sólo una de estas como única opción para sus hijos e hijas. Este modelo está articulado a la normatividad actual, en particular a la política de estado Ley 1804 de 2016 y los criterios y estándares de calidad planteados por el Ministerio de Educación Nacional para la modalidad institucional.

Producción de contenidos, metodologías y herramientas audiovisuales, que promuevan la inclusión y la potenciación del desarrollo infantil en las niñas y niños con discapacidad auditiva.

En el marco de esta acción se diseñan y producen un set de contenidos (6 módulos) y dos clases en vivo, los cuales están producidos en formato de video, totalmente accesibles en LSC y voz, con el objetivo de que los menores sordos, así como los profesionales y/o cuidadores puedan acceder a ellos con el objetivo de potenciar la LSC y demás aspectos de identidad, reconocimiento y diferentes aspectos que son necesarios de acuerdo con el desarrollo integral y las actividades rectoras que permean el proceso de la educación inicial. Se espera que para el mes de octubre se realice el lanzamiento y divulgación.

Documento "*Ruta para la atención integral de la primera infancia sorda*" Como parte de esta actividad, se partió de un proceso de alineación conceptual con el equipo de la Subdirección Técnica para la atención a la primera infancia del ICBF, para lo cual se programaron y desarrollaron 4 encuentros con el objetivo de socializar el "Modelo Bilingüe Bicultural de Educación Inicial para la primera infancia sorda" elaborado por el INSOR; por otro lado, se realizaron dos encuentros que permitieron, al equipo de profesionales INSOR, conocer generalidades sobre las modalidades de atención del ICBF, y la estrategia SOMOS, relacionada con la atención a niños y niñas con discapacidad.

Con relación al documento de "Ruta para la atención integral de la primera infancia sorda", se realiza la ficha técnica y estructura de este, indicando los apartados constitutivos del mismo y buscando en cada uno de los apartados establecer las orientaciones necesarias y pertinentes para garantizar una educación diferencial y de calidad de los menores de acuerdo con las modalidades de atención del ICBF.

Asesoría al Talento Humano de ICBF

Para dar cumplimiento a esta actividad y de acuerdo con las necesidades del territorio, se determinan dos grupos focales para desarrollar las asesorías y asistencia técnica.

El grupo A integrado por Agentes educativos (pedagogos, auxiliares pedagógicos, jardineras, madres comunitarias, gestores en salud y nutrición, profesionales de apoyo en salud, profesionales de apoyo psicosocial y administrativos) de las diferentes unidades de servicio de atención a primera Infancia en el país, cuyo objetivo es brindar a los responsables de la atención en la primera infancia, un referente pertinente y de calidad para la comprensión, organización e implementación de una educación inicial para las niñas y niños sordos en el marco de la educación bilingüe y bicultural. Se trató del diseño de un encuentro virtual, con 3 ciudades seleccionadas (Bogotá, Tolima y Antioquia). A la fecha ya se ejecutaron los tres encuentros programados.

El grupo B integrado por Agentes educativos (Docentes, jardineras, auxiliares pedagógicos) de la modalidad de atención institucional del ICBF, en 5 regionales seleccionadas (Bogotá, Tolima, Bolívar, Valle del Cauca y Antioquia), realizando una aproximación a los responsables de la atención a la primera infancia, a un referente pertinente y de calidad para la comprensión, organización e implementación de una educación inicial para las niñas y niños sordos de manera pertinente, oportuna, diferencial, continua y complementaria. Se trata del diseño y ejecución de tres encuentros virtuales con cada una de las ciudades seleccionadas, a la fecha se reporta la ejecución de 13 talleres.

Así pues, las acciones descritas y que, se han ejecutado a lo largo del cuatrienio, responden esencialmente a la problemática de educación de la primera infancia sorda que radica en dos vacíos principales: la inexistencia de una oferta pertinente que desde la primera infancia y de conformidad con las indicaciones normativas, atienda las particularidades sociales y lingüísticas de esta población. Esto significa que los niños y niñas sordos son atendidos sin poner especial cuidado a su condición, necesidades y particularidades, todas las actividades son mediadas por el castellano oral y planeadas para la mayoría oyente. Dada la ausencia total de estas condiciones que permitan el desarrollo de una lengua es frecuente que los niños y niñas sordos, egresen de la educación inicial sin una lengua que permita su comunicación, y con serias desventajas en su desarrollo integral.

Asesorías virtuales de primera infancia al territorio

En el marco de las acciones relacionadas con procesos técnicos que permitan generar aproximación conceptual por parte de los actores que intervienen en la atención a la primera infancia sorda, se desarrollan dos asesorías virtuales para todo el territorio nacional, en las cuales se desarrollaron aspectos relacionados con la atención integral para la infancia sorda, con base en el Modelo Bilingüe Bicultural de Educación Inicial para la primera infancia sorda- INSOR 2020.

En el desarrollo de estos encuentros se abordaron temas relacionados con las características socio comunicativas de las niñas y niños sordos menores de 6 años, la política pública para la primera infancia, y las condiciones de una atención integral de calidad para los menores sordos.

Documento "*Orientaciones pedagógicas y didácticas para la Educación Inicial y Preescolar de niñas y niños sordos en el marco del Modelo Bilingüe Bicultural*"

Se establece la elaboración de este documento con el objetivo de brindar orientaciones a los actores educativos responsables de la atención directa de la primera infancia sorda, describiendo elementos particulares en los procesos de organización curricular, pedagógica y didáctica para la planeación e implementación de prácticas pedagógicas pertinentes, que promuevan y potencien el desarrollo

integral de las niños y niños sordos, en el marco del Modelo bilingüe Bicultural de Educación Inicial.

En el marco del convenio suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y el Instituto Nacional para Sordos-INSOR, los días 27 y 30 de abril se llevó a cabo la capitación “Atención Integral de Niños y Niñas Sordas: Detección e Identificación Integral” con participación de 500 Agentes Educativos de Primera Infancia del Distrito. Entre los asistentes se encontraban, además, Representantes Legales de Asociaciones; Madres Comunitarias; Coordinadores y directores de Bienestar; y Coordinadores directores de Hogares Infantiles y de Centros de Desarrollo Infantil, quienes hacen parte de los Programas de Atención Integral de Primera Infancia del ICBF.

En las jornadas, se abordaron temas como detección temprana de pérdidas auditivas; identificación de niños y niñas sordas de primera infancia; y los mecanismos para la atención integral de los niños y niñas sordas en las modalidades de atención del ICBF. La capacitación de los Agentes Educativos de los Programas de Atención Integral de Primera Infancia del ICBF, es una de las estrategias para darle continuidad al proceso de fortalecimiento a la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia con Enfoque Diferencial.
La jornada estuvo acompañada por profesionales del Instituto Nacional para Ciegos-INCI, quienes abordaron las temáticas en relación a los niñas y niños ciegos o con baja visión.

Gestión Fiscal Administrativa y Contractual

El INSOR suscribió durante la vigencia 2019 a junio 30 de 2022, 609 contratos por $ 21.983.276.06 principalmente de prestación de servicios; para su análisis se tomaron 75 contratos por $ 5.685.856.473

Tabla N. 6.
Muestra Contractual - INSOR

Contratación			Muestra	
Vigencia	**Número de Contratos**	**Valor Total Contratos**	**Número de Contratos**	**Valor Total Contrato**
201	151	$ 3.596.168.70	18	$ 860.001.33
202	162	$ 5.656.123.97	19	$ 1.966.496.06
202	185	$ 5.577.697.49	19	$ 1.507.679.11
Corte a 30/06/2022	111	$ 7.153.285.89	18	$ 1.351.679.95
Tot	**609**	**$ 21.983.276.06**	**74**	**$ 5.685.856.47**

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL EN CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY 1618 DE 2013

En la vigencia 2019, el enfoque técnico y misional del Instituto Nacional para Sordos INSOR, fue ejecutado en 3 proyectos de inversión, y a partir de la vigencia 2020 hasta la actualidad se han venido ejecutando dos proyectos de inversión, los cuales buscan promover la implementación de la política pública de discapacidad haciendo énfasis en mejorar las condiciones y la inclusión social de la población sorda.

Estos se encuentran alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 aportando acciones en el Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad, en la línea Alianza por la inclusión y la dignidad de todas las personas con discapacidad y programa cierre de brechas para el goce efectivo de derechos fundamentales de la población en condición de discapacidad.

Para el proyecto **"*Mejoramiento de la atención educativa de la población sorda a nivel nacional*"** código BPIN – 2018011000392, para el 2019 se desarrollaron las siguientes acciones y productos:

Tabla No. 7
Acciones y productos proyecto "Mejoramiento de la atención educativa de la población sorda a nivel nacional"

Objetivo	Producto	Indicador	2019
Acompañar los establecimientos Educativos para la formulación de Procesos de organización curricular pertinente para población sorda en los diferentes niveles de la educación formal.	Documentos de Lineamientos Técnicos	220302000 - Documentos de lineamientos técnicos expedidos. Tipo indicador: Indicador de Programa. Unidad de Medida: Numero Número Meta Total: 1	1
Asesorar la organización de la oferta educativa para población sorda	Documentos de planeación	220300400 - Documentos de planeación para la educación de población con discapacidad expedidos Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Número Meta Total: 1	1
	Servicio de asistencia técnic en educación co Enfoque incluyente y de calidad	220300300 - Entidades, organizaciones y núcleos familiares asistidos técnicamente Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Número Meta Total: 20	20
Consolidar alianzas y procesos para el desarrollo de investigaciones e innovaciones pedagógicas para la educación de los sordos	Pruebas estandarizadas especiales	220300900 - Pruebas estandarizadas especiales para población con discapacidades diseñadas. Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Número Meta Total: 1	1
	Servicio de investigación, desarrollo e innovación.	220301300 - Proyectos de investigación, desarrollo e innovación adelantados para la atención y garantía de los derechos para las personas con discapacidad. Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Numero Meta total: 2	2

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

Para el proyecto **"Implementación de las herramientas tic en la educación formal de las personas sordas a nivel nacional"** código BPIN – 2018011000868, para el 2019 se desarrollaron las siguientes acciones y productos*:*

Tabla No. 8
Acciones y productos proyecto "Implementación de las herramientas tic en la educación formal de las personas sordas a nivel nacional"

Objetivo	Producto	Indicador	2019
Implementar ambientes virtuales deaprendizaje especializados para población sorda	Servicio de desarrollo d contenidos educativos para la educación inicia preescolar, básica y media de personas con discapacidad	220302100 - Contenidos educativos para la educación inicial,preescolar, básica ymedia de personas con discapacidad producidos Tipo indicador:Indicador de Programa Unidad de Medida:Número Meta Total: 60	60

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

Para el proyecto ***"Generación de orientaciones y herramientas para promover el goce efectivo de derechos de la población sorda a nivel nacional"*** código BPIN – 2018011000390, para el 2019 se desarrollaron las siguientes acciones y productos:

Tabla No 9
Acciones y productos proyecto "Generación de orientaciones y herramientas para promover el goce efectivo de derechos de la población sorda a nivel nacional"

Objetivo	Producto	Indicador	2019
Mejorar el cumplimiento y coherencia en la política pública de discapacidad	Servicio de orientación para el acceso a Servicio especializados	220301400 – Personas con discapacidad con orientación en las rutas de atención Tipo indicador: Indicador de Programa. Unidad de Medida: Número Meta Total: 1,000	1000
Promover la accesibilidad de la población sorda a la información	Servicio de producción de contenidos y ajustes razonables para promover y garantizar el acceso a la información y a la comunicación para personas discapacitadas	220301800 -Contenidos y Piezas audiovisuales en lenguaje accesible elaborados y divulgados. Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Número Meta Total: 116	116

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

Para el proyecto "Mejoramiento de las condiciones para el goce efectivo del derecho a la educación de la población sorda a nivel Nacional" código BPIN– 2019011000066, para el 2020 a 2022 se han desarrollado las siguientes acciones y productos*:*

Tabla No 10
Acciones y productos proyecto "Mejoramiento de las condiciones para el goce efectivo del derecho a la educación de la población sorda a nivel Nacional"

Objetivo	Producto	Indicador	2020	2021	2022 ju
Acompañar las entidades territoriales y los establecimientos educativos para la formulación de proceso de organización curricular pertinente para población sorda en los diferentes niveles de la educación formal	Documentos de lineamientos técnicos	220302000 - Documentos de lineamientos técnicos expedidos Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Número Meta Total: 1			
	Servicio de asistencia técnica en educación con enfoque incluyent y de calidad	220300300 - Entidades, organizaciones y núcleos familiares asistidos técnicamente Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Número Meta Total: 10	1	1	
Asesorar la organizació de la oferta educativa para población sorda	Documentos de planeación	220300400 - Documentos de planeación para la educación de población con discapacidad expedidos Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Número Meta Total: 1			
	Servicio asistenc técnica en desarrollo d estrategias para permanencia en todo los niveles d sistema educativo	220302200 - Entidades, organizaciones y núcleo familiares asistidos técnicamente Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Número Meta Total: 66	23	22	0
Implementar ambientes virtuales de aprendizaje especializados para población sorda	Servicio de desarrol de contenido educativos para educación inicia preescolar, básica media de personas co discapacidad	220302100 -Contenidos educativos para la educación inicial, preescolar básica y media de personas con discapacidad producidos Tip indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Numero Meta total:180	60	60	18
	Servicio de investigación, desarrollo e innovación	220301300 -Proyectos de investigación, desarrollo e innovación adelantados para la atención y garantía de los derechos para las personas con discapacidad Tipo indicador: Indicador de Programa Unidad de Medida: Número Meta Total: 1	1	1	0

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

Para el proyecto ***"Generación de herramientas y orientaciones para promover el goce efectivo de derechos de la población sorda a nivel Nacional"*** código BPIN– 2019011000072, para el 2020 a 2022 se han desarrollado las siguientes acciones y productos:

Tabla No. 11
Acciones y productos "Generación de herramientas y orientaciones para promover el goce efectivo de derechos de la población sorda a nivel Nacional"

Objetivo	Producto	Indicador	2020	2021	2022-jun
Contar con información técnica institucional para promover la inclusión social de las personas sordas en torno al goce efectivo de derechos	Documentos deplaneació	220300400 - Documentos deplaneación para la educación de población con discapacidad expedidosTipo indicador: Indicador de Progra Unidad de Medida: Número Meta Total: 18	6	6	2
Mejorar la capacidad d atención a la població sorda en las entidade gubernamentales y n gubernamentales	Servicio de asistencia técnica para elacceso a servicios especializados	220302300 - Entidades gubernamentales y no gubernamentales asesoradas para orientación en las rutasde atención Tipo indicador: Indicador de ProgramaUnidad de Medida: Número Meta Total: 149	5	84	15
Promover la accesibilida de la población sorda a información	Servicio de producción de contenidos y ajustes razonables parapromove y garantizar el acceso a l información y a la comunicación para personasdiscapacitada	220301800 - Contenidos y Piezas audiovisuales en lenguaje accesible elaborados y divulgados Tipo indicador: Indicador de ProgramaUnidad de Medida: Número Meta Total: 759	267	292	120

Fuente: Información INSOR
Elaboró: Equipo Auditor

En cuanto la actualización de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, el INSOR a través del Grupo de enlace sectorial - GES y el consejo nacional de discapacidad asesora en la parte técnica y participa como invitado a las sesiones de los consejos.

Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" en el numeral 13 "pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad", teniendo en cuenta la meta de actualizar la política pública nacional de discapacidad e inclusión social con acciones contundentes para esta población y donde se elimine toda forma de discriminación; incremento de programas de educación inclusiva; implementación de mecanismos de inclusión productiva para la generación de ingresos; creación e implementación de un plan nacional de accesibilidad que asegure la participación de todas las personas con discapacidad; garantizar el pleno reconocimiento de los derechos y fortalecer la oferta en los programas de asistencia y protección social.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el INSOR no tiene metas asignadas, sin embargo, desde su misionalidad ha realizado diferentes acciones que buscan lograr la implementación de la Política Publica de Discapacidad e Inclusión Social, promoviendo la generación de entornos que promuevan los derechos e inclusión social de las personas con discapacidad. Las acciones desarrolladas en el cuatrienio fueron:

- Implementar y divulgar un modelo Bilingüe de educación inicial para la primera infancia sorda.
- Promover y divulgar una ruta para la garantía de trayectorias completas en la atención educativa para la población sorda.
- Diseñar e implementar una estrategia de planeación lingüística de la Lengua de Señas Colombiana.
- Promover y divulgar una estrategia integral para el mejoramiento de la calidad educativa de la población sorda.
- Diseñar lineamientos para la atención educativa de la población sorda en contexto rural y rural disperso.
- Desarrollar conocimiento técnico que sirva para promover la inclusión social de las personas sordas.
- Fortalecer la capacidad institucional para atención a población sorda, de tal manera que se promueva su inclusión social.
- Promover el acceso a la información de las personas sordas con el fin de facilitar su inclusión social.

En cuanto a la actualización de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, el INSOR a través del Grupo de enlace sectorial - GES y el consejo nacional de discapacidad asesora en la parte técnica y participa como invitado a las sesiones de los consejos.

Control Fiscal Interno

Evaluados los diferentes reportes y los riesgos se encuentran clasificados como bajos en la matriz de riesgos de control interno realizados por el INSOR, la entidad señala la elaboración de los mapas de riesgo, afirmando que, en las vigencias auditadas de 2019 a junio 30 de 2022, no se han materializado riesgos. Sin embargo, se recomienda el cumplimiento y seguimiento a las recomendaciones emitidas en las evaluaciones independientes realizadas por la OCI en las diferentes áreas del lNSOR.

Se realizó la evaluación del diseño y efectividad de control interno aplicable a los procesos objeto de auditoría, calificación y concepto sobre el mismo, conforme a la aplicación de la herramienta diseñada para su calificación en la Guía de Auditoría de Cumplimiento.

Seguimiento al Plan de Mejoramiento

Se estableció que el Plan de Mejoramiento, contiene un total de 7 hallazgos con 19 acciones de mejora correspondientes a la vigencias 2020 se verificaron en desarrollo de esta auditoría 7 hallazgos, con vencimiento a 31 de diciembre de 2021, con las cuales se cubren los temas de conciliaciones de nómina, conciliaciones de almacén, inventario baja de bienes, consolidar soportes ORFEO y SIIF nación, consistencia cifras estados financieros, aplicar políticas institucionales sobre equidad de género.

Revisados los soportes suministrados por la OCI del INSOR, se verificaron las acciones implementadas por la entidad para subsanar las causas de estos siete (7) hallazgos presentados en el Plan de Mejoramiento, según las acciones de mejora evaluadas y que se presentan en el Formato 8 del IRECI donde se relaciona el detalle de los 7 hallazgos examinados de los cuales, 7 hacen parte de las 19 acciones cumplidas por tal razón se pueden retirar los siguientes:

Hallazgos: 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7.

Las acciones fueron efectivas para atender las causas de los 7 hallazgos antes mencionados.

Por ende, la efectividad del plan de mejoramiento fue del 100%, que lo sitúa como Eficiente.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el desarrollo de la presente auditoría no se presentaron limitaciones

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación del Control Fiscal Interno a los procesos revisados en la auditoria de cumplimiento, arrojo una calificación de 2.3 en la evaluación del diseño y efectividad de los controles, correspondiente a **“Inadecuado”** y una calificación final del control interno de 2.442, resultado conforme lo cual se tiene un concepto **“Ineficiente”.**

Se presentaron incumplimientos fundamentados en deficiencias en los procesos de contratación en las etapas precontractual, contractual y poscontractual en cuanto al cumplimiento de la normatividad archivística, control, seguimiento, supervisión y constitución de reservas sin la debida justificación.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.

Concepto con Reservas – Incumplimiento Material

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión fiscal que adelantó el INSOR; en la vigencia 2019 y con corte a 30 de junio de 2022, en cumplimiento de su misión y funciones, resulta conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, salvo en lo referente a las deficiencias evidenciadas y plasmadas en los hallazgos de este informe, lo que genera el concepto de Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) Con Reservas, sustentado en lo siguiente:

Proceso Ejecución Contractual

Se evidenció incumplimiento de la normatividad en el archivo y custodia de la información contractual, reservas sin justificación y dificultades en el seguimiento y supervisión de los contratos.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la auditoría, adelantada por la Contraloría General de la República; se constituyeron cinco (5) Hallazgos, cuatro (4) hallazgos con presunta incidencia disciplinaria y uno con otra incidencia con traslado al Archivo General de la Nación.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

Bogotá D.C.

PAOLA AGUIRRE MORENO
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social

Aprobó: Ericka Milagros Montaño Mendoza / Directora de Vigilancia Fiscal: (E.F)
Revió: Flor Hermendi Ramírez Montejo / Supervisor de Auditoría:

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación de la gestión fiscal que adelantó en la vigencia 2019 con corte a 30 de junio de 2022, en cumplimiento de su misión y funciones, fueron:

2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.Evaluar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la gestión fiscal, administrativa y contractual en los procesos adelantados por el INSOR la Atención de la primera infancia durante las vigencias auditadas y verificar la ejecución de los recursos públicos asignados para tal fin.
2.Emitir concepto sobre la gestión fiscal, administrativa y contractual adelantada por el INSOR para las vigencias 2019, 2020, 2021 y primer semestre de 2022.
3.Verificar la implementación de la Política Publica de Discapacidad e Inclusión Social en cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley 1618 de 2013.
4.Verificar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*" en el numeral 13 "*Pacto por la Inclusión de todas las personas con discapacidad*", teniendo en cuenta la meta de actualizar la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social con acciones contundentes para esta población y donde se elimine toda forma de discriminación; incremento de programas de educación inclusiva; implementación de mecanismos de inclusión productiva para la generación de ingresos; creación e implementación de un Plan Nacional de Accesibilidad que asegure la participación de todas las personas con discapacidad; garantizar el pleno reconocimiento de los derechos y fortalecer la oferta en los programas de asistencia y protección social.
5.Evaluar el Control Fiscal Interno en los procesos involucrados en el tema auditado y expresar concepto.
6.Atender las solicitudes ciudadanas asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.
7.Evaluar la efectividad del Plan de Mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, relacionado con la materia auditada.

2.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

Normas Generales

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

● Ley 87 de 1993, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado.
● Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
● Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
● Ley 87 de 1993, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”
● Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa
● Decreto Ley 111 de 1996. Estatuto Orgánico de Presupuesto.
● Ley 594 de 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.
● Ley 599 de 2000. Por el cual se crea el Código Penal Colombiano.
● Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
● Ley 678 de 2001 por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.
● Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.
● Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
● 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 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones
● Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”
● Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”
● Ley 2013 de 2019: Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés.
● Decreto 841 de 1990. Por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, normativa del Presupuesto General de la Nación, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales.
● Decreto 111 de 1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

● Decreto Nacional 2482 de 2010. Artículo 11 Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la operación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y se deroga el Decreto 1145 de 2004
● Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
● Decreto 124 de 2016. Por el cual se sustituye el Titulo 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relativo al "Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.
● Decreto 1068 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"
● Decreto 1081 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.
● Decreto 1082 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
● Decreto 403 de 2020, que modifica la Ley 1437 de 2011, Ley 1421 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011.
● Decreto 1499 de 2017. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.
● Decreto 612 de 2018. Por el cual se fijan directrices para la integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción por parte de las entidades del Estado.
● Decreto Ley 403 de 2020 del Ministerio de Justicia y del Derecho, "por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal".
● Decreto 482 de 2020 Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
● Decreto 399 de 2021 "Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.3.2. y 2.2.1.2.3.1.14., y se adicionan unos parágrafos transitorios a los artículos 2.2.1.1.1.5.2., 2.2.1.1.1.5.6. y 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional".
● Acuerdo AGN 048 de 2000 "Por el cual se desarrolla el artículo 59 del capítulo 7 - conservación de documentos- del reglamento general de archivos sobre conservación preventiva, conservación y restauración documental".
● Acuerdo AGN 038 de 2002, Por el cual se desarrolla el artículo 15 de la Ley General de Archivos 594 de 2000
● Acuerdo AGN 042 de 2002 Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos 594 de 2000.
● Acuerdo del AGN No.002 de 2014 "Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones"

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

● Acuerdo AGN 08 de 2014. “Por el cual se establecen las especificaciones técnicas y los requisitos para la prestación de los servicios de depósito, custodia, organización, reprografía
y conservación de documentos de archivo y demás procesos de la función archivística en desarrollo de los artículos 13° y 14° y sus parágrafos 1° y 3° de la Ley 594 de 2000”
● Acuerdo Marco de Precios Colombia compra eficiente
● Sentencia 333 de 1996 Corte Constitucional
● Sentencia 892 de 2001 Corte Constitucional
● Sentencia CSJ. SP 429 Corte Suprema de Justicia
● Sentencia CSJ. SP 505 y CSJ. SP 548 Corte Suprema de Justicia
● Sentencia CSJ. SP 505 Corte Suprema de Justicia,
● Sentencia número 11001-03-26-000-2015-00165-00(55813), del 10 de octubre de 2016. Consejo de Estado
● Instructivo Archivo General de la Nación - AGN, para el diligenciamiento del formato único de inventario documental
● Circular externa No. 09 del 11 de marzo de 2015, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Normas de la Entidad

● Ley Estatutaria 1618 de 2013. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
● Decreto 2369 de 1997. Presidencia de la República: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 324 de 1996 “Por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda”
● Decreto 366 de 2009 del Ministerio de Educación Nacional. Por medio del cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva.
● Decreto 2106 de 2013 del Ministerio de Educación Nacional. Por el cual se modifica la estructura del INSOR, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.
● CONPES 166 de 2013. Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.
● Decreto 1075 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.
● Decreto 1083 de 2015 incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública a partir de la fecha de su expedición
● Decreto 1421 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional. Por el cual se reglamenta en el marco de la Educación Inclusiva la Atención Educativa a la Población con Discapacidad. ● Decreto 648 de 2017 Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública
● Modelo Integrado de Planeación y Gestión, versión 2, agosto de 2018. Función Pública.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

● Manual de Contratación - INSOR - versión 3 - 4 de agosto 2021.
● Manual de Interventoría, Supervisión del INSOR. Versión 1 del 3 de mayo de 2018
● Manual de Interventoría, Supervisión del INSOR. Versión 1 del 5 de febrero de 2021.
● Manuales Operativos y Procedimientos del INSOR aplicados a cada uno de los procesos objeto de la auditoría.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Conforme la evaluación adelantada se puede concluir que la gestión realizada durante las vigencias 2019, 2020, 2021 con corte a 30 de junio de 2022, la Entidad dio cumplimiento a la normatividad vigente, exceptuando las siguientes situaciones:

Se evidenciaron deficiencias en procesos de archivo y custodia de la información contractual, seguimiento y control a la supervisión de contratos, publicación en SECOP y constitución de reservas presupuestales, incumpliendo la normatividad aplicable.

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 y 2

Evaluar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la gestión fiscal, administrativa y contractual en los procesos adelantados por el INSOR la Atención de la primera infancia durante las vigencias auditadas y verificar la ejecución de los recursos públicos asignados para tal fin.

3.2.1. **Ejecución contractual**

El INSOR suscribió durante la vigencia 2019 a junio 30 de 2022, 609 contratos por $21.983.276.06 principalmente de prestación de servicios.

Conforme la evaluación adelantada se puede concluir que en general los contratos se encuentran celebrados y ejecutados en debida forma de acuerdo con la normatividad vigente, excepto por las siguientes consideraciones:

Se evidenció incumplimiento del decreto 1082 de 2015 en la publicación de algunos documentos en la plataforma digital SECOP, deficiencias en planeación, presupuesto, contratación y en los mecanismos de control de la ejecución contractual de las vigencias auditadas.

Por último, se evidenció que el INSOR tuvo deficiencias en el cumplimiento de la normatividad respecto del archivo y custodia de la información contractual.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

Verificar la implementación de la Política Publica de Discapacidad e Inclusión Social en cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley 1618 de 2013.

En cuanto al cumplimiento de este objetivo se concluye que el INSOR realizó un adecuado manejo de los recursos destinados para los proyectos de atención a las personas en condición de discapacidad auditiva de acuerdo a la normatividad vigente, contribuyendo en que se alcance el goce pleno de condiciones de igualdad en derecho, puesto que contribuye y participa de manera activa en la coordinación de planes y proyectos para apoyar en la promoción y difusión de los derechos de las personas con discapacidad auditiva.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

Verificar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" en el numeral 13 "Pacto por la Inclusión de todas las personas con discapacidad", teniendo en cuenta la meta de actualizar la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social con acciones contundentes para esta población y donde se elimine toda forma de discriminación; incremento de programas de educación inclusiva; implementación de mecanismos de inclusión productiva para la generación de ingresos; creación e implementación de un Plan Nacional de Accesibilidad que asegure la participación de todas las personas con discapacidad; garantizar el pleno reconocimiento de los derechos y fortalecer la oferta en los programas de asistencia y protección social.

El INSOR no tiene metas asignadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, sin embargo, de acuerdo a su misionalidad promueve los derechos y las libertades de las personas con discapacidad auditiva realizando diferentes acciones que promueven el desarrollo de las personas sordas y el fortalecimiento institucional con el propósito de mejorar su calidad de vida, su inclusión social y el pleno goce de sus capacidades y derechos.

3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

Evaluar el Control Fiscal Interno en los procesos involucrados en el tema auditado y expresar concepto.

Se presentaron incumplimientos fundamentados en deficiencias en los procesos de contratación en la etapa contractual en cuanto al cumplimiento de la normatividad archivística, seguimiento y control a los informes de supervisión, constitución de reservas sin la debida justificación.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 1. Formato Declaración de Bienes y Rentas (D)

- **Ley 734 de 2002:** Artículo 23 *"La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento".*
- Artículo 34 "Deberes. Son deberes de todo servidor público: *1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente".*
- **Decreto Nacional 2482 de 2010**. Artículo 11*. Diligenciamiento de las hojas de vida y declaración de bienes y rentas. Hasta tanto las instituciones públicas no se vinculen al SIGEP, de acuerdo con los términos que el Departamento Administrativo de la Función Pública establezca para el efecto, para el diligenciamiento del formato único de hoja de vida y el de la declaración de bienes y rentas se seguirá aplicando el procedimiento establecido.* ***Será responsabilidad de cada servidor público o contratista registrar y actualizar la información en su hoja de vida y declaración de bienes y rentas, según corresponda. La información registrada y su actualización debe ser verificada por el jefe de recursos humanos o de contratos o quienes hagan sus veces****. Cuando el Departamento Administrativo de la Función Pública migre del Sistema Único de Información de Personal (SUIP), las hojas de vida registradas, los servidores públicos y contratistas deberán actualizar la información, en los términos y condiciones que establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública.*

Los servidores y contratistas que estén prestando sus servicios y cuyas hojas de vida no se encuentre registradas en el SUIP deberán diligenciar sus datos en el SIGEP, una vez la entidad se integre al Sistema.

La información de la hoja de vida y bienes y rentas gozará de reserva en los términos que establece la ley*.* (Negrilla subrayado fuera de texto)

En la revisión realizada a los expedientes contractuales de la vigencia 2019 seleccionados en la muestra, no se evidenció el formato establecido por Función

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

Pública para el diligenciamiento de la Declaración de Bienes y Rentas por parte de los contratistas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 del Decreto 2482 de 2010.

Tabla No. 12
Relación de Expedientes Contractuales Muestra Seleccionada Vigencia 2019

No.	Expediente Número de Contrato	Vigencia
1	CPS 009	2019
2	CPS 011	2019
3	CPS 012	2019
4	CPS 014	2019
5	CPS 019	2019
6	CPS 020	2019
7	CPS 021	2019
8	CPS 022	2019
9	CPS 023	2019
10	CPS 024	2019
11	CPS 026	2019
12	CPS 030	2019
13	CPS 060	2019
14	CPS 065	2019
15	CPS 072	2019

Fuente: Expedientes contractuales INSOR vigencia 2019
Elaboró: Equipo auditor

Inobservancia de la normatividad por parte del Grupo Jurídico de Secretaría General, Gestión Contractual y Control Interno al permitir la omisión en la entrega del formato establecido por Función Pública “Declaración de Bienes y Rentas” por parte de los contratistas que suscribieron contratos de prestación de servicios Profesionales con el Instituto Nacional para Sordos en la vigencia 2019.

Incumplimiento de la normatividad vigente en materia de prevención y de detectar eventuales incrementos injustificados del patrimonio económico de un empleado público, normatividad expedida cómo mecanismo tendiente a salvaguardar la moralidad pública e incentivar la probidad de los servidores públicos y personas naturales que presten sus servicios en el sector público.

Respuesta del Auditado

“Teniendo en cuenta que, las fuentes de criterio señaladas en la Observación No 16, se refieren a (i) los requisitos para la posesión o el ejercicio de la función pública del servidor

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

público (artículos 13 y 15 de la Ley 190 de 1995, Decreto 1083 de 2015 y Decreto 648 de 2017); (ii) los deberes del servicio público (artículo 34 Ley 734 de 2022) y (iii) las normas que regulan la falta disciplinaria (artículo 23 Ley 734 de 2022), resulta necesario señalar que, la normatividad descrita está dirigida a los ***servidores públicos a efectos de la toma de posesión,*** *la cual, el Órgano de Control pretende hace extensiva a los contratistas del Instituto. Obsérvese que la fuente legal de la que se deriva la obligación de presentar la Declaración de Bienes y Rentas no es aplicable a los contratistas de prestación de servicios, toda vez que, valga aclarar, ellos* ***no*** *son servidores públicos ya que su vinculación se da a través de prestación de servicios, y no por medio de un contrato de trabajo o situación legal o reglamentaria.*

En lo que respecta a la Ley 2013 de 2019, es de anotar que, la Contraloría General de la República hace uso de ella como criterio de auditoría para efectos de indicar el presunto incumplimiento de la obligación de los contratistas de entregar la Declaración de Bienes y Rentas.

Sin embargo, es de precisar que (i) dicha Ley fue expedida el 30 de diciembre de 2019, y (ii) los contratos objeto de la Observación No 16 fueron suscritos antes de la entrada en vigor de la referida norma. Por lo anterior, considerando que el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 dispone que "[e]n todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración", no es dable afirmar que existe incumplimiento a lo previsto por la Ley 2013 de 2019 respecto de los contratos identificados, toda vez que, antes de la fecha de su entrada en vigencia –e incluso, antes de su fecha de expedición–, ya se había suscrito los quince (15) contratos objeto de la muestra, concretamente, entre 03 de enero y 28 de marzo de 2019, sin que sea válido aplicar las disposiciones normativas a los supuestos fácticos que se presentaron con anterioridad a su entrada en vigencia.

Ahora bien, en la condición se señala que no se evidenció el formato establecido por Función Pública para el diligenciamiento de la Declaración de Bienes y Rentas por parte de los contratistas, fundado en el artículo 11 del Decreto 2482 de 2010. Sin embargo, respecto de dicha norma, es necesario mencionar que el Decreto de 05 de agosto de 2010 "Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la operación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y se deroga el Decreto 1145 de 2004" fue compilado por el Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública", y en su artículo 3.1.1, derogó –implícitamente– el formato establecido por Función Pública para el diligenciamiento de la Declaración de Bienes y Rentas por parte de los contratistas, en el siguiente sentido:

"ARTÍCULO 3.1.1. Derogatoria Integral. Este decreto regula íntegramente las materias contempladas en él. Por consiguiente, de conformidad con el art.3 de la Ley 153 de 1887, quedan ***derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al sector de Función Pública que versan sobre las mismas materias****, con excepción, exclusivamente, de los siguientes asuntos:*

1. No quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos relativos a la creación y conformación de comisiones intersectoriales, comisiones interinstitucionales, consejos,

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

comités, sistemas administrativos y demás asuntos relacionados con la estructura, configuración y conformación de las entidades y organismos del sector administrativo.
2. Tampoco quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos que desarrollan leyes marco.
3. Igualmente, quedan excluidas de esta derogatoria las normas de naturaleza reglamentaria de este sector administrativo que, a la fecha de expedición del presente decreto, se encuentren suspendidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales serán compiladas en este decreto, en caso de recuperar su eficacia jurídica.
Los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones compiladas en el presente decreto mantendrán su vigencia y ejecutoriedad bajo el entendido de que sus fundamentos jurídicos permanecen en el presente decreto compilatorio." (Subrayado y Negrita fuera de texto original).
Por lo tanto, la norma en cita no era aplicable al momento de la celebración de los contratos objeto de la muestra, pues: (i) los contratos fueron suscritos para la vigencia de 2019, y (ii) para esa época, la norma vigente en la materia era el Decreto 1083 de 2015, y no el Decreto 2482 de 2010, como lo estima el Órgano de Control, por estimarse esta última como insubsistente, a la luz del artículo 3 de la Ley 153 de 1887:

*"**ARTÍCULO 3.** Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."*

*En consecuencia, no es correcto afirmar que existe incumplimiento de la normatividad vigente en materia de prevención y de detectar eventuales incrementos injustificados del patrimonio económico de un empleado público, máxime cuando la obligación de presentar la Declaración de Bienes y Rentas no es aplicable a los contratistas de prestación de servicios, en la medida en que ellos, como se indicó con anterioridad, **no** son servidores públicos.*

*Por lo expuesto, se considera que el Grupo Jurídico de Secretaría General, Gestión Contractual y Control Interno **no** desconocieron las fuentes de criterio de auditoría toda vez que estas disposiciones no eran aplicables al momento de la celebración de los quince (15) contratos objeto de la muestra. En ese sentido, se solicita respetuosamente no validar la observación en el informe final del ejercicio auditor que se adelanta por parte del Órgano de Control."*

Comentario a la Respuesta del Auditado

Teniendo en cuenta lo declarado por la entidad cómo respuesta a esta observación, esta fue comunicada nuevamente con un criterio que no fue tenido en cuenta en la primera comunicación.

Analizada la respuesta surtida por el Instituto Nacional para Sordos - INSOR, el equipo auditor considera que la observación no se desvirtúa, teniendo en cuenta que conforme al Artículo 11 del Decreto Nacional 2842 de 2010, el cual NO fue derogado por el Decreto 1083 de 2015 y por medio del cual claramente estableció la

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

responsabilidad que tiene cada servidor público o contratista de registrar y actualizar la información en su hoja de vida y declaración de bienes y rentas, según corresponda, y que dicha información registrada cómo también su correspondiente actualización, debe ser verificada por el jefe de recursos humanos o de contratos o quienes hagan sus veces en la entidad contratante.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 11 del Decreto Nacional 2482 de 2010, (el cual no fue derogado), los contratistas por prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión deben registrar y actualizar la información tanto de su hoja de vida como de su declaración de bienes y rentas y, mientras las entidades y organismos son integrados al Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) según las fases de despliegue dispuestas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, continuará la obligación para los contratistas y servidores públicos de diligenciar el formato único de hoja de vida y el de declaración de bienes y rentas en la forma prevista para el efecto. Por consiguiente, las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión con entidades públicas que se rigen por el Estatuto General de Contratación, tienen la obligación legal de diligenciar y acreditar ante la autoridad contratante, el Formato Único de Declaración de Bienes y Rentas, en virtud de la normatividad anteriormente citada.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria

Hallazgo No. 2. Administración del sistema de archivo contractual (OI)

- **Ley 594 de 2000. Artículo 4**: principios generales, literal a): *"Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia."*
  Artículo 13: *"Instalaciones para los archivos. La administración pública deberá garantizar los espacios y las instalaciones necesarias para el correcto funcionamiento de sus archivos. En los casos de construcción de edificios públicos, adecuación de espacios, adquisición o arriendo, deberán tenerse en cuenta las especificaciones técnicas existentes sobre áreas de archivos".*
  Artículo 15. "*Responsabilidad especial y obligaciones de los servidores públicos*. *Los servidores públicos, al desvincularse de las funciones titulares, entregarán los documentos y archivos a su cargo debidamente inventariados, conforme a las normas y procedimientos que establezca el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades"*
  Artículo 16: "*Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas*. *Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuya carga estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos". **Artículo 46:** "*Conservación de documentos. Los archivos de la Administración Pública deberán implementar un sistema integrado de conservación en cada una de las fases del ciclo vital de los documentos".*

- **Ley 1474 de 2011**, *"por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanis mos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública":*
  Artículo 83. SUPERVISIÓN INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. *…" La supervisión con sistirá 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".*
  Artículo 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS I NTERVENTORES. "La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.
  Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente".
- **Acuerdo AGN 08 de 2014.** Numeral 7: *"Las áreas de depósito y almacenamiento de documentos deben garantizar:*
  La seguridad y la adecuada manipulación de la documentación.
  La adecuación climática ajustada a las normas establecidas para la conservación del material documental de acuerdo con el medio o formato.
  Contar con elementos de control y aislamiento que garanticen la seguridad de los acervos documentales.
  Las zonas de trabajo archivístico, consulta y prestación de servicios, deben estar separadas de las áreas de almacenamiento, tanto por razones de seguridad como de regulación y mantenimiento de las condiciones ambientales en las áreas de depósito".
- **Acuerdo AGN 048 de 2000.** Artículo 1. Intervención: "*Para la ejecución de procedimientos de intervención documental en los niveles de conservación preventiva, conservación y restauración, donde la conservación física y funcional se establece como una función archivística más en cualquiera de las fases por las cuales atraviesa el documento en su ciclo vital, independientemente de su tipo de soporte, se deben tener en cuenta los siguientes criterios:*
  (…) Integridad física del documento: Todo tipo de tratamiento en cualquiera de los niveles de intervención, debe responder al respecto de las calidades y cualidades materiales, estructurales y plásticas de la documentación. No obstante, toda intervención ejecutada implica en mayor o menor grado modificación de las calidades y cualidades físicas. Por ello es indispensable realizar un cuidadoso análisis de los materiales garantizando su permanencia, perdurabilidad, compatibilidad legibilidad y posibilidad de futuros tratamientos. (…)"

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

- **Acuerdo AGN 038 de 2002,** Artículo primero: "*Responsabilidad del Servidor Público Frente a los Documentos y Archivos. El servidor público será responsable de la adecuada conservación, organización, uso y manejo de los documentos y archivos que se deriven del ejercicio de sus funciones."*
  Artículo Segundo: "*Todo servidor público al ser vinculado, trasladado o desvinculado de su cargo recibirá o entregará según sea el caso, los documentos y archivos debidamente inventariados para garantizar la continuidad de la gestión pública".*
  Artículo Tercero: "*La entrega y recibo de los documentos y archivos a que se refiere el artículo anterior, se hará de conformidad con la Tabla de Retención Documental. Para tal efecto, se diligenciará el formato único de inventario, en concordancia con su instructivo: numerales 2,3,4,5,6,8,9,10,11,12,13,14,16, 17, 18 y 19, señalados en el presente artículo. Del numeral 10 se exceptúa lo relacionado con transferencia y del numeral 16 igualmente lo relacionado con estado de conservación".*
- **Acuerdo AGN 042 de 2002,** *"Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos 594 de 2000. Establece en su Artículo 4º. Criterios para la organización de archivos de gestión.*
  - *La organización de los archivos de gestión debe basarse en la Tabla de Retención Documental debidamente aprobada.*
  - *La apertura e identificación de las carpetas debe reflejar las series y subseries correspondientes a cada unidad administrativa*
  - *La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma,*
  - *Los tipos documentales que integran las unidades documentales de las series y subseries, estarán debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta control.*

    5. Las carpetas y demás unidades de conservación se deben identificar, marcar y rotular de tal forma que permita su ubicación y recuperación. Dicha información general será: Fondo, sección, subsección, serie, subserie, número de expediente, número de folios y fechas extremas, número de carpeta y número de caja si fuere el caso. (…)"
- **Instructivo Archivo General de la Nación - AGN**, para el diligenciamiento del formato único de inventario documental.
- **Instructivo Foliación en Archivos, Archivo General de la Nación:** Materiales, numeral 1. "*La foliación debe efectuarse siempre utilizando lápiz de mina negra y blanda, tipo HB o B. Se puede comprobar fácilmente el deterioro y daños irreparables al soporte papel cuando se usan bolígrafos (esferos) de tintas insolubles de diferentes colores, con diferentes composiciones químicas."*
  Numeral 2. *La documentación que va a ser objeto de foliación debe estar previamente ordenada. La ubicación correcta de los documentos es aquella que respeta el principio de orden original, es decir, que esté de acuerdo con los trámites que dieron lugar a su producción. El orden original más común es el orden cronológico. El número uno (1)*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

corresponde al primer folio del expediente, es decir, al documento que dio inicio al trámite y en consecuencia corresponde a la fecha más antigua".
Numeral 14. "*Si existen errores en la foliación, esta se anulará con una línea oblicua, evitando tachones. Cualquier corrección de la foliación compromete la validez legal autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad) de los documentos".*

En la revisión detallada realizada al archivo que contiene los expedientes contractuales suscritos por el Instituto Nacional Para Sordos INSOR en la vigencia 2019 se logró identificar las siguientes situaciones:

- No se evidenció el formato establecido por el Archivo General de la Nación, para el control e inventario de los expedientes documentales.
- Se evidenció, el tachado y re-foliado con enmendaduras de bolígrafo, cómo también la ubicación de folios sin orden cronológico.
- Se evidenció la perforación y utilización de ganchos legajadores para sujetar los folios. desatendiendo la normatividad vigente establecida por el Archivo General de la Nación.
- Se evidenció que los expedientes de las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022, del INSOR se encuentran distribuidos sobre un escritorio y un archivador sin ninguna seguridad (en estantería bajo llave), y otra parte en el piso, frente a la oficina de Secretaría General en una zona de libre circulación de personas.

Las situaciones antes relacionadas, se identificaron en los siguientes expedientes contractuales:

Tabla No. 13
Relación de expedientes contractuales

No.	Expediente Número de Contrato	Vigencia
1	CPS 009	2019
2	CPS 011	2019
3	CPS 012	2019
4	CPS 014	2019
5	CPS 019	2019
6	CPS 020	2019
7	CPS 021	2019
8	CPS 022	2019
9	CPS 023	2019
10	CPS 024	2019
11	CPS 026	2019
12	CPS 030	2019

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

No.	Expediente Número de Contrato	Vigencia
13	CPS 060	2019
14	CPS 065	2019
15	CPS 072	2019
16	OP 44770	2020

Fuente: Expedientes contractuales INSOR
Elaboró: Equipo auditor

Debilidad en los mecanismos de control interno, Dimensión 7 del MIPG fundamentada en la información, el control y la evaluación, políticas, o prácticas e instrumentos que tienen como propósito permitirle a la organización realizar las actividades que la conduzcan a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional, en el marco de los valores del servicio público; omisión en la implementación de la normatividad vigente aplicable.

Posible pérdida y alteración de documentación oficial y de los procesos contractuales suscritos por el Instituto Nacional para Sordos, por la inadecuada manipulación de los expedientes sin ningún tipo de control que permita la salvaguarda de la información.
Deterioro de la integridad física del documento, posible pérdida y alteración de documentación por inadecuada manipulación de los expedientes.

Alto riesgo en la integridad de la información contentiva de los expedientes contractuales por perdida e indebida manipulación, los cuales no tienen su debida custodia y conservación.

Respuesta del Auditado

"De conformidad con las Tablas de Retención Documental vigentes1, los contratos deben conservarse 2 años en el Archivo de Gestión Documental. Sin embargo, es importante señalar que, para la vigencia 2020 –en el mes de marzo– se declaró la pandemia ocasionada por el Síndrome Respiratorio Agudo Grave –SARS, por sus siglas en inglés–, COVID-19, la cual suscitó la creación de expedientes contractuales digitales, así como el trabajo en casa, hasta el retorno a la presencialidad a partir del 13 de junio de 2022.

De lo anterior se evidencia que, en el año 2021 no fue posible transferir, al archivo central, el archivo de carpetas contractuales de la vigencia 2019 debido a circunstancias anteriormente mencionados que imposibilitaron –físicamente– realizar dicho trámite. No obstante, a partir del retorno a la presencialidad del INSOR, se han adelantado las gestiones tendientes a alistar la documentación de la totalidad de la vigencia de 2019 para la respectiva trasferencia documental; para el efecto, se diligenciará el Formato Único de Inventario Documental. Por lo expuesto, no es dable considerar que existe una pérdida o alteración de la documentación por inadecuada manipulación, ya que desde el momento en que finalizaron los contratos objeto de la muestra, y se retornó gradualmente a la presencialidad, se procedió a la creación de

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

expedientes contractuales digitales, con la finalidad de evitar la pérdida y alteración de los documentos contractuales."

La Sede de INSOR cuenta con un espacio físico dispuesto para Archivo Central en el cual las dependencias realizaban las transferencias documentales de sus archivos de Gestión. Por lo anterior, no se identificó la necesidad de contar con las instalaciones y el depósito de los archivos adicionales para los archivos de las dependencias. Sin embargo, al declararse el país en Estado de Emergencia Sanitaria en el mes de marzo de 2020, siguiendo la Directiva Presidencial 02 del 12 de marzo de 2020, sobre medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19 a partir del uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones –TIC–, en Circular No. 02 de 2020 se "adoptaron las acciones e implementación de medidas preparativas, preventivas y de protección para contribuir en la contención de enfermedades respiratorias y, especialmente el COVID 19", por lo que se dejaron de realizar las actividades de organización y transferencias documentales asociadas a la manipulación de papel.

Aunado a lo anterior, el Archivo General de la Nación en su documento Medidas de cuidado y control documental en tiempos de pandemia, expuso que el virus podía resistir en el papel hasta 5 días y en el cartón 24 horas. Teniendo en cuenta esta situación de riesgo, y que el Estado de Emergencia finalizó hasta el 30 de junio del 2022, el retorno al INSOR se dispuso a partir del 13 de junio de 2022, a través que la Circular No. 04 de 2022. Con esto se quiere decir que, es a partir de esta fecha que se retoman las actividades asociadas con la manipulación de papel, es decir –en el caso de la serie Contratos–, la organización de archivos para posterior transferencia al Archivo Central de los contratos de las vigencias 2019 y 2020 para que solo se encontrara en Archivo de Gestión 2021 y 2022.

Así las cosas, la situación actual de esta serie fue ocasionada por un factor externo, y de riesgo, que se prolongó por un más de dos (2) años y que impidió que se continuara desarrollando en la Entidad la organización y transferencia documental de esta serie al Archivo Central, en donde se encuentran las condiciones físicas para la conservación de los documentos.

Comentario a la Respuesta del Auditado

Los expedientes documentales analizados correspondieron a los procesos contractuales suscritos en la vigencia 2019 y no en la vigencia 2020, en la cual entró en vigencia la emergencia sanitaria a consecuencia de la pandemia originada por el COVID 19; lo que demuestra que la situación identificada se presentó con anterioridad, demostrando una clara debilidad en el manejo y administración de los archivos a cargo del Instituto Nacional Para Sordos INSOR.

En la revisión efectuada se evidenció el tachado y re-foliado con enmendaduras de bolígrafo, cómo también la ubicación de folios sin orden cronológico.

Las medidas adoptadas por el gobierno nacional para la atención de la pandemia

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

declarada, en ninguno de sus articulados derogó la normatividad vigente para el adecuado manejo y protección de los archivos oficiales, más aún, cuando el manejo y almacenamiento de dichos expedientes se efectúa sin ningún tipo de seguridad, en espacio de libre tránsito y acceso de personas.

Los archivos son prueba o testimonio de hechos, garantía de transparencia y al cabo del tiempo se convierten en depósito de la memoria de la entidad con un amplio alcance social.

La conservación, organización, sistematización y preservación de estas fuentes de información histórica es una responsabilidad de las instituciones y organizaciones que las generan o las tienen en custodia, a fin de que las acciones son una responsabilidad que han asumido tanto en el marco de ley como en la práctica las instituciones gubernamentales.

La respuesta dada por la entidad, no es coherente y no sustenta jurídicamente el porqué del incumplimiento observado por el equipo auditor respecto al adecuado manejo y conservación de los expedientes físicos; por tal motivo, y con base a lo anteriormente expuesto se consolida hallazgo con otra incidencia y se hará su respectivo traslado al Archivo General de la Nación.

Hallazgo No. 3. Informe de Supervisión y Constitución de Reservas de la Orden de Compra 44770 del 2020

- **Ley 80 de 1993**. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículo 24 *"DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA 2. En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones."*
- **Ley 87 de 1993,** "*por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado*:
  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 orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:
  Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
  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;
  Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
  Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

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.

- **Ley 734 de 2002**, Artículo 23. *"La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento".*
  Artículo 27. ACCIÓN Y OMISIÓN. *"Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo".*
  Artículo 34. *"Deberes. Son deberes de todo servidor público:*
  Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente".
- **Modificada por la Ley 1952 de 2019 Ley 1952 de 2019.** ARTÍCULO 27. Acción y omisión. "*La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*
  Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo".
  ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:
  "*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente*".
- **Ley 1474 de 2011.** Artículos 83 "*Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un 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.
- **Decreto 111 de 1996**. *"Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción".
Artículo 89. *"Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.*
Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.
Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen…"

- **Decreto 1068 de 2015 Sección 3. Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar** Artículo 2.8.1.7.3.1. "*Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.*
Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.
Artículo 2.8.1.7.3.2*. "Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reserves presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones.*
Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso primero del presente artículo y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuenta por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro del mismo plazo.
Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En caso de que la entidad mantenga recursos de la Nación por este concepto deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente a la expiración de estas."
Artículo 2.8.1.7.3.3. "*Fenecimiento de Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar. Las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán".*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

- **Condiciones Acuerdo Marco de Precios Colombia compra eficiente 2020. Clausula 13. Obligaciones específicas de las Órdenes de Compra.**
  Numeral .55. *"Tramitar ante las Aerolíneas los reembolsos por cancelación y cambio de Tiquetes Aéreos cuando este sea reembolsable, de acuerdo con las condiciones y políticas de las Aerolíneas.*
  El Proveedor debe reembolsar a la Entidad Compradora el valor por cancelaciones y cambios de tiquetes aéreos cuando estos sean reembolsables, en un término menor a treinta (30) días calendario desde la solicitud del cambio o cancelación del Tiquete. La Tarifa Administrativa no es reembolsable en los casos de cambios y cancelaciones de Tiquetes Aéreos".
- **Decreto 482 de 2020.** **ARTÍCULO 17.** *"Derecho de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso. En los eventos en que las aerolíneas reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma aerolínea."*

En el desarrollo de la Orden de Compra 44770 de 2020 que tiene por objeto: "*SUMINISTRO DE TIQUETES AÉREOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL INSOR*" con acta de inicio del 5 de febrero a 31 de diciembre de 2020, se evidenciaron situaciones relacionadas con supervisión, Constitución de Reservas y Reintegro de un saldo pendiente por la cancelación de unos tiquetes pagados que no fueron volados. En primera instancia, se evidencia que el Supervisor del contrato no desarrolló ni cargó en Secop el informe Final de Supervisión, con fecha de terminación a 31 de diciembre del 2020. Sin embargo, para julio 15 del 2022 se consolida y se adjunta el informe final de Supervisión que debió ser desarrollado para la fecha de la terminación del contrato. Dicha situación de incumplimiento por parte del supervisor en la no presentación del informe final en el tiempo oportuno generó que el saldo pendiente por ejecutar equivalente a $268.055.183 se constituyera para la vigencia siguiente sin su debida justificación.

Por otra parte, en el desarrollo de la ejecución contractual, el INSOR en cumplimiento de la gestión institucional programó unas comisiones de las Áreas Misionales a diferentes ciudades del país, que implicaban el desplazamiento de algunos funcionarios de las respectivas áreas; sin embargo, para el día 17 de marzo del 2020 mediante Decreto 417 "*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio nacional*". La mencionada situación conllevó a que la ejecución de la orden de compra no se siguiera llevando a cabo.

Así las cosas, el 23 de noviembre del 2020 se envía comunicado con ASUNTO: "*Solicitud terminación anticipada OC 44770 de 2020 tiquetes aéreos*", se expone las situaciones que limitan la continuidad contractual y donde por medio de un acuerdo se exige la terminación anticipada de la Orden de Compra con el fin de proceder a la liquidación y liberación de los recursos no ejecutados, dado que desde la Dirección

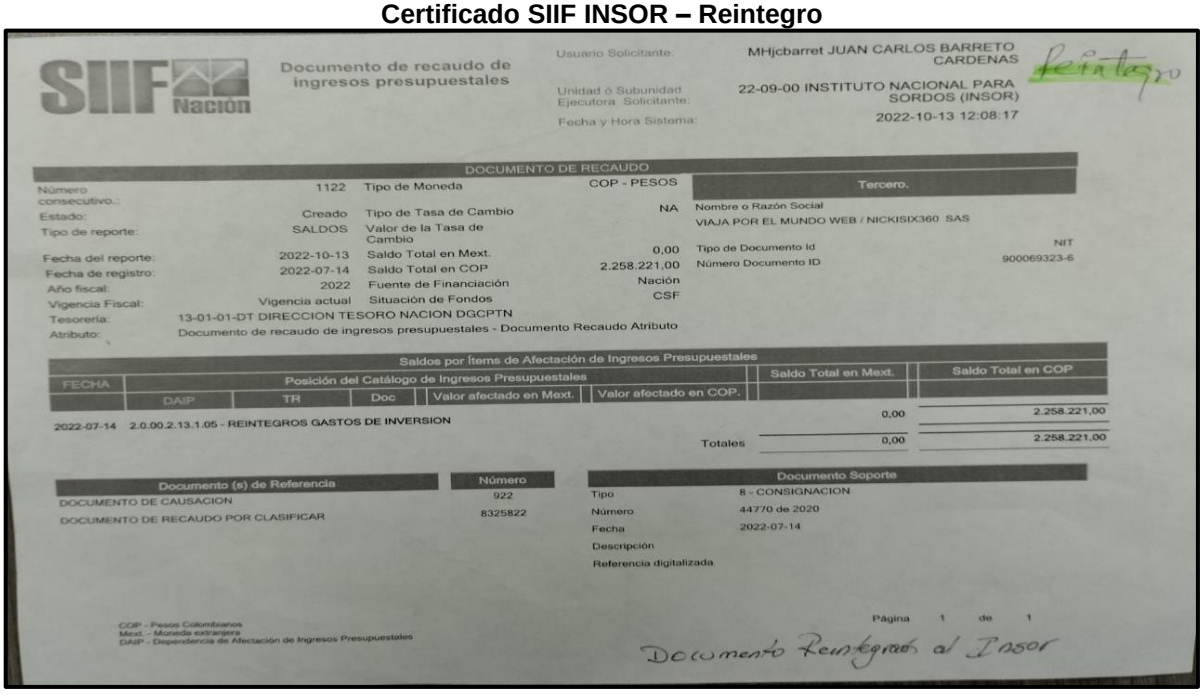
Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

General y las Subdirecciones se determinó que no se llevarían a cabo comisiones presenciales en el territorio nacional.

Dando continuidad a la comunicación del Supervisor, el contratista, representado legalmente por Hans Naihans Espinel con C.C.19.371.661 da respuesta frente al asunto inicial el día 30 de noviembre de 2020, exponiendo que no puede terminar el contrato anticipadamente dado que quedan saldos pendientes por ejecutar por $268.055.183 desde el 1 de septiembre del 2020.

Por otro lado, en el desarrollo de la auditoria el día 13 de octubre de 2022 el INSOR, relaciona el documento de Reintegro con formato SIIF Nación por $2.258.221, el cual fue transferido a Tesorería: 13-01-01-DT DIRECCION TESORO NACION DGCPTN. Con base en el formato, queda en manifiesto una diferencia equivalente a $2.716.723, que reflejan las pérdidas de recursos entre lo pagado por el INSOR y lo recibido en el Acta de Reintegro (ver imagen 01). La Tabla No.6, detalla la discriminación general del proceso de Orden de Compra 44770 de 2020.

Imagen 01.
Certificado SIIF INSOR – Reintegro



SIIF Nación

Documento de recaudo de ingresos presupuestales

Usuario Solicitante: MHjcbarret JUAN CARLOS BARRETO CARDENAS

Reintegro

Unidad ó Subunidad Ejecutora Solicitante: 22-09-00 INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS (INSOR)

Fecha y Hora Sistema: 2022-10-13 12:08:17

DOCUMENTO DE RECAUDO

Número consecutivo.:	1122	Tipo de Moneda	COP - PESOS	Tercero.	
Estado:	Creado	Tipo de Tasa de Cambio	NA	Nombre o Razón Social	VIAJA POR EL MUNDO WEB / NICKISIX360 SAS
Tipo de reporte:	SALDOS	Valor de la Tasa de Cambio			
Fecha del reporte:	2022-10-13	Saldo Total en Mext.	0,00	Tipo de Documento Id	NIT
Fecha de registro:	2022-07-14	Saldo Total en COP	2.258.221,00	Número Documento ID	900069323-6
Año fiscal:	2022	Fuente de Financiación	Nación		
Vigencia Fiscal:	Vigencia actual	Situación de Fondos	CSF		
Tesorería:	13-01-01-DT DIRECCION TESORO NACION DGCPTN				
Atributo:	Documento de recaudo de ingresos presupuestales - Documento Recaudo Atributo				

Saldos por Ítems de Afectación de Ingresos Presupuestales

FECHA	Posición del Catálogo de Ingresos Presupuestales					Saldo Total en Mext.	Saldo Total en COP
	DAIP	TR	Doc	Valor afectado en Mext.	Valor afectado en COP.		
2022-07-14	2.0.00.2.13.1.05 - REINTEGROS GASTOS DE INVERSION					0,00	2.258.221,00
					Totales	0,00	2.258.221,00

Documento (s) de Referencia	Número
DOCUMENTO DE CAUSACION	922
DOCUMENTO DE RECAUDO POR CLASIFICAR	8325822

Documento Soporte

Tipo	8 - CONSIGNACION
Número	44770 de 2020
Fecha	2022-07-14
Descripción	
Referencia digitalizada	

COP - Pesos Colombianos
Mext. - Moneda extranjera
DAIP - Dependencia de Afectación de Ingresos Presupuestales

Página 1 de 1

Documento Reintegrado al Insor

En la imagen 01, se evidencia que el contratista reintegra el 14 de julio del 2022 la cifra de $2.258.221, correspondientes al 45% del total a reintegrar, justificando que el 55% restante equivalentes a $2.716.723 no reintegrado, corresponde a descuentos por impuestos. Expuesto el caso, se denota que hay un deterioro entre el valor a

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

reintegrar por $4.974.944 correspondientes al valor de los tiquetes pagados y no utilizados y lo reintegrado por $2.258.221.

Tabla No.14
Relación Orden de Compra 44770

Relación Orden de Compra 44770	
Valor Contrato	**$293.387.98**
Pago mes de febrero	$17.908.22
Pago mes de marzo	$7.424.57
Ejecutado total y pagado	**$25.332.80**
Saldo por ejecutar a 31 dic 2020	**$268.055.18**
Valor Tiquetes usado y pagado	$20.357.85
Valor tiquetes no utilizados y pagados	$4.974.94
Reintegro por tiquetes no utilizados y pagados 2022	$2.258.22
Valor No Reintegrado	**$2.716.72**

Fuente: Informe Supervisión INSOR
Elaboro: Equipo Auditor

Por lo anterior se evidencia incumplimiento de las obligaciones consagradas en el Marco Macro de Colombia Compra Eficiente en el Numeral 13.55, lo que muestra la falta de seguimiento en la ejecución de contratos, deficiencias en los controles para verificación de los valores reintegrados por concepto de tiquetes no utilizados y pagados por el INSOR, con relación a lo reintegrado en el formato SIIF.

Por lo anterior se establece un Hallazgo, dado que los descuentos por el operador por valor de $1.390.467 no fueron debidamente soportados y falta por reintegrar $1.326.256.

Debilidades en el mecanismo del Control interno, supervisión contractual e indebida aplicación de la normativa presupuestal, planeación del gasto y planeación presupuestal.

Falta de información para la toma de decisiones frente a los procesos contractuales por parte de los directivos y desconocimiento de la normatividad presupuestal para la Constitución de Reservas.

Respuesta del Auditado en cuanto a la Supervisión

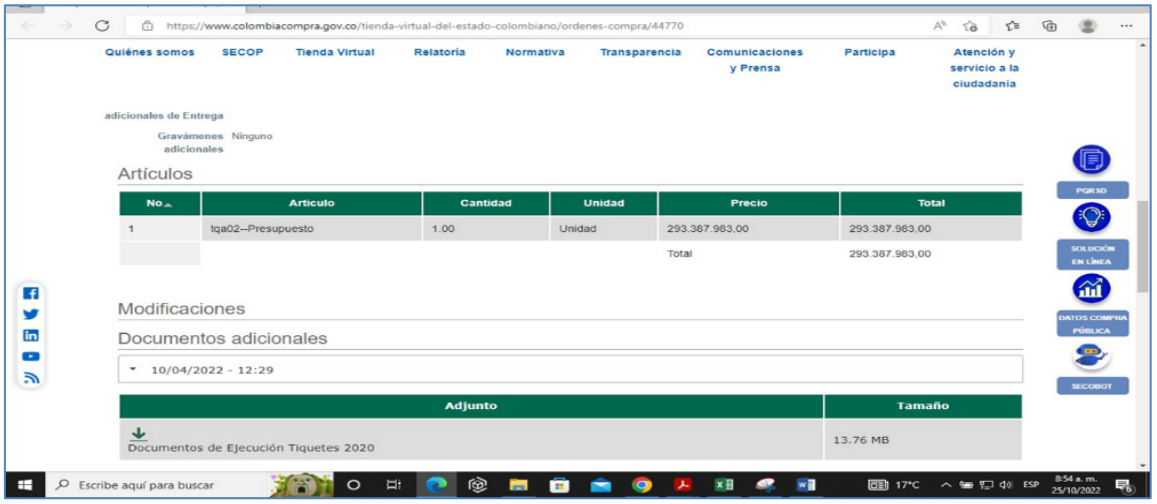
"Es de precisar que actualmente los documentos[4] (se encuentran cargados dentro de lavista pública de la orden de compra en el portal transaccional. Dicha información se puede verificar en el siguiente enlace https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estadocolombiano/ordenes-compra/44770, en donde se identifican los documentos bajo la denominación de "Documentos de Ejecución Tiquetes 2020". Igualmente, se adjunta

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

pantallazo en donde se evidencia el cargue de los documentos, tal como se observa a continuación:



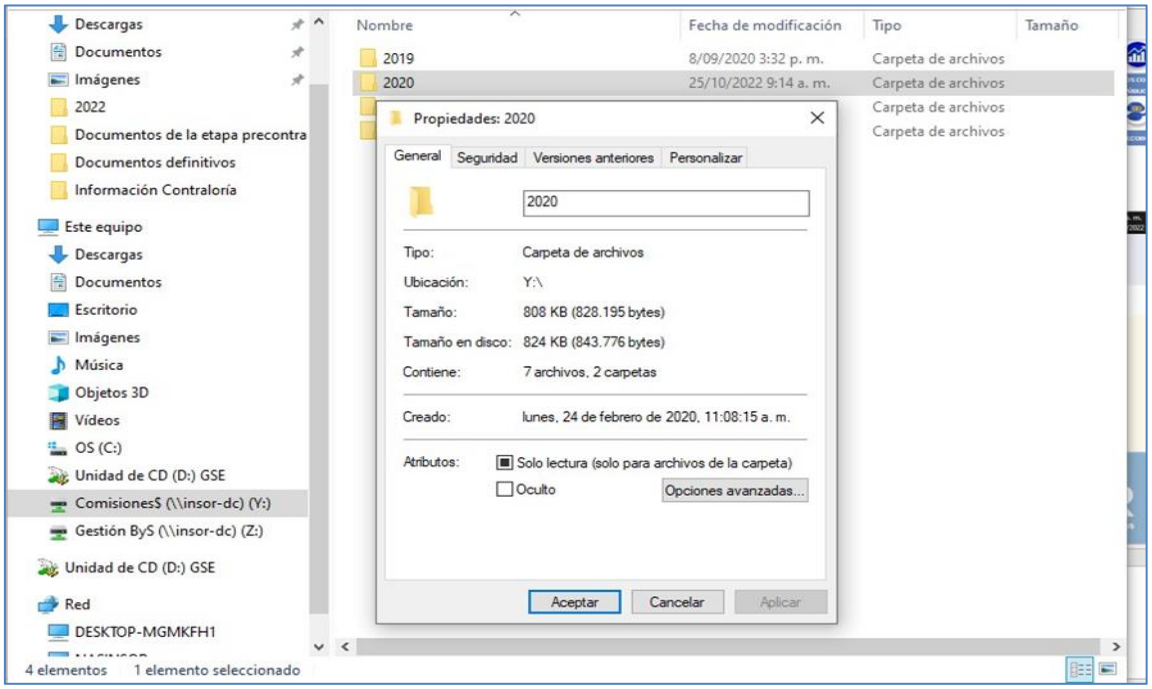
[4] *Correo capacitación; correo creación de costos; póliza de cumplimiento; formato aprobación póliza; ce-tificación IATA; certificación SABRE; certificación Registro Nacional de Turismo; documentos primer pago:Formato certificado de cumplimiento, Facturas de venta, planilla pago aportes, certificado pago aportes parafiscales, certificación bancaria; documentos segundo pago: formato certificación de cumplimiento, facturas de venta, planilla pago aportes, certificación pago aportes parafiscales, certificación bancaria, cámara de comercio, tiquetes expedidos dentro de la orden de compra, registro presupuestal del compro-miso No. 5829, relación de pagos, lista de reunión liquidación orden de compra e informe final de super- visión*



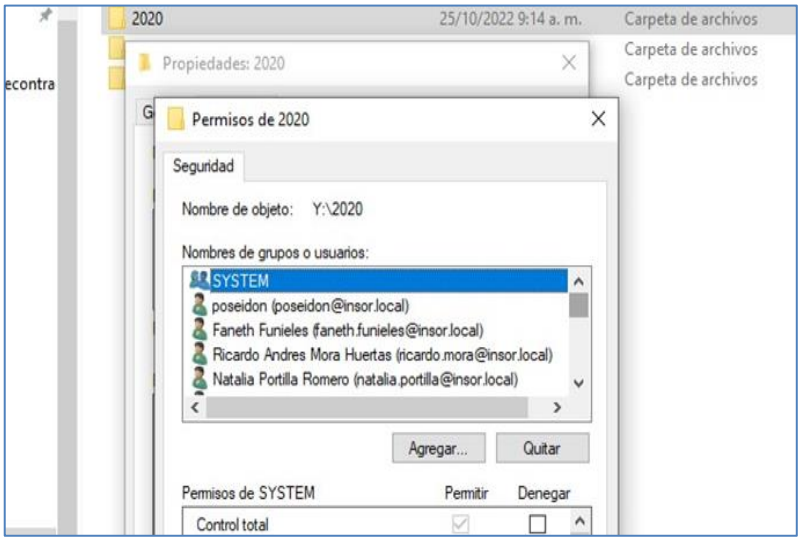
Ahora bien, aunque la información se encontraba en el portal transaccional, también resulta pertinente mencionar que se tenía acceso a dicho información a través de una carpeta comparativa en Drive. Es decir, debido a que la Orden de Compra 44770 de 2020, tuvo inicio el 5 de febrero de 2020, el 24 de febrero de 2020 se creó una carpeta compartida en Drive denominada ***"Comisiones$ (\\insor-dc) (Y:)"****, con el fin de llevar a cabo el seguimiento en*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

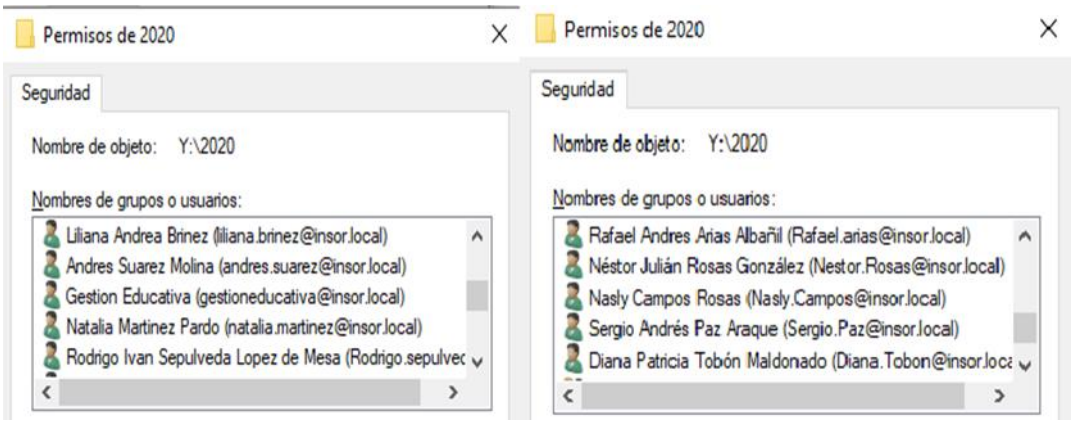
tiempo real a la Orden de Compra y a la ejecución de los recursos. A continuación, se adjunta la evidencia de la creación y existencia de la carpeta compartida, mencionada en líneas anteriores:



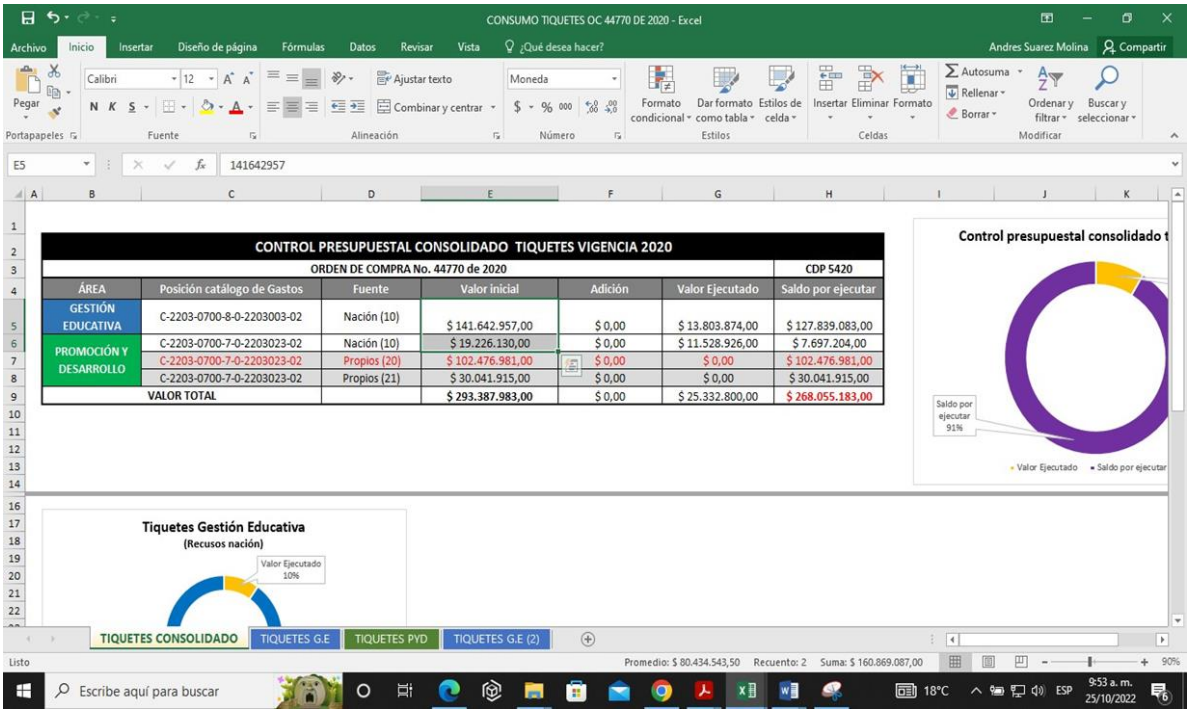
En ese orden de ideas, es preciso indicar que, a dicha carpeta compartida, tienen acceso las personas identificadas a continuación:



Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia



Dentro de la carpeta del Drive, se encuentra el archivo "CONSUMO TIQUETES OC44770 DE 2020" en el cual se muestra el estado de la Orden de Compra. Así:



Con lo expuesto, se logra evidenciar que, la información (balance general de la Orden de Compra) se encontraba disponible para consultar en cualquier momento, puesto que las personas que intervienen dentro del proceso, e inclusive los directivos, tienen acceso a dicha información. Máxime teniendo en cuenta que, en articulación de el Grupo de Contratación, se desarrolló un Plan Especial de Reacción con el objetivo de gestionar las alertas que presenta la Orden de Compra No. 44770 de 2020.

Por lo anterior, no es preciso afirmar que existe debilidad de los mecanismos de control

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

interno, toda vez que, al interior del INSOR, se tomaron las medidas pertinentes y necesarias para garantizar el acceso y conocimiento a la información relacionada con la Orden de Compra 44770 de 2020, no solo de los intervinientes dentro del proceso contractual, sino también por parte de los órganos directivos, con el propósito de garantizar el conocimiento de las situaciones presentadas en el marco de dicha Orden para la toma de las decisiones.

RESPECTO DE LA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

De acuerdo con lo expuesto en esta respuesta, se evidencia que en el asunto que da lugar a la observación la conducta que se endilga como existencia de disciplinaria no afecta sustancialmente el deber funcional, dicho en otras palabras, la hipótesis desarrollada no reviste los elementos esenciales que debe contener una falta disciplinaria, es decir, no se da un elemento esencial para la validación de un hallazgo.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que para que exista una incidencia disciplinaria debe haber **inobservancia evidente de una NORMA, que por sí misma altere el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines**, tal como lo ha expresado la Honorable Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 734 de 2000 Código Disciplinario Único en Sentencia C-948/02, posición adoptada de manera pacífica por la Procuraduría General de la Nación y recientemente ratificada por el Consejo de Estado el 8 de febrero de 2018, en providencia de la Sección Segunda No. 11001032500020130029600 (06442013).

Por lo anterior, considerando que no existen elementos que demuestren un actuar negligente u omisivo del INSOR y que por lo tanto no están dadas las premisas básicas para justificar una incidencia disciplinaria, de forma comedida solicitamos que no se valide este hallazgo ni su incidencia."

Respuesta del Auditado referente a la Constitución de Reservas

"La justificación de la constitución de la reserva fue fundamentada en el seguimiento quese realiza periódicamente de los saldos por ejecutar de los contratos, y que, para el casoparticular, refiere la siguiente situación:
Desde el 23 de noviembre de 2020, mediante comunicación radicada No. 20202300007791 (Anexo No. 3 Correo No. 20.1 Oficio REDUCCIÓN ORDEN DE COMPRA) se remitió al contratista la solicitud de terminación anticipada de la Orden de Compra 44770 de 2020 tiquetes aéreos, detallando las situaciones que limitaban la continuidad contractual, para así proceder a la liquidación y liberación de los recursos no ejecutados. Lo anterior se sustenta en que, desde la Dirección General y las Subdirecciones, se determinó que no se llevarían a cabo comisiones presenciales en elterritorio nacional por el impacto del Decreto 417 de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio nacional".
Ante la solicitud anterior, el contratista emite respuesta mediante comunicación del 30 de noviembre de 2020, la cual se adjunta en el Anexo No. 4 Correo No. 20.2 CARTA RESPUESTA REDUCCIÓN ORDEN DE COMPRA INSOR, indicando

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

"Lamentablemente no podemos terminar de manera anticipada el contrato porque a la fecha aún nos queda un saldo por ejecutar de $268.055.183 y teniendo en consideraciónque desde el 1 de septiembre del 2020 se levantó la cuarentena y se han reactivado losvuelos a las diferentes ciudades, prueba de lo mismo es que de las 83 órdenes de compra, más de la mitad han emitido y volado a diferentes ciudades. Además de que laorden de compra tiene como fecha de finalización el 31 de diciembre del 2020, por lo que la entidad aún tiene 31 días para ejecutar el presupuesto."

En cuento a la normativa relacionada con la constitución de las reservas presupuestales,se encuentran las que se detallan a continuación:

✓*El Decreto 4836 de 2011 en su artículo 1º establece que "[l]os compromisos pre-supuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de con- tratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.".*

✓*El Estatuto Orgánico de Presupuesto, dispone que las excepciones del principio de anualidad, entre las que se encuentran las reservas presupuestales, como se observa a continuación:*

"Las reservas presupuestales pueden, excepcionalmente, constituirse en los términos del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual dispone que: "Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen".

✓*Circular Externa 031 Cierre PGN 2020 e Inicio 2022 17 de noviembre de 2020, que reza: "Las reservas presupuestales se entenderán constituidas con las dife- rencias entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar, con las diferencias entre las obligaciones y los pagos registrados en el Sistema Inte-grado de Información Financiera – SIIF Nación con corte a 31 de diciembre de 2020".* (sic)

✓*Decreto 1068 de 2015, que dispuso en su artículo 2.8.1.7.3.2 lo relativo a la constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar, en el siguiente sentido:*

✓*"ARTÍCULO 2.8.1.7.3.2. Constitución de reservas presupuestales y cuentas porpagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de di- ciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reserves presupuestales y de las cuentas por pagar, sin queen ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones."* (sic)

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

En virtud de todo lo anterior, las entidades estatales pueden solicitar reservas presupuestales cuando, habiendo adquirido compromisos en una vigencia fiscal, a 31 de diciembre no se han cumplido en su totalidad, y, por tanto, debe continuarse con la respectiva ejecución en la siguiente vigencia.

Así mismo, en el Decreto 111 de 1996, en su artículo 78, se establece que "En cada vigencia, el gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ello, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamenteanterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las ventas."

Teniendo en cuenta lo anterior, el INSOR no superó los porcentajes establecidos para la constitución de reservas presupuestales para gastos de funcionamiento e inversión, por consiguiente, no hubo lugar a reducción presupuestal.

La constitución de la reserva presupuestal no implica "Castigo Presupuestal" por una incorrecta ejecución presupuestal, por cuanto no se están superando los porcentajes establecidos en el Decreto 111 de 1996 en relación con la constitución de reservas presupuestales. De igual manera, los porcentajes de ejecución presupuestal se miden a nivel de apropiaciones, que para este caso particular, así no se hubiese constituido lareserva, no implicaba un porcentaje de ejecución diferente, excepto que se hubiese realizado liberación de saldos, lo cual no procede hasta que no se firme el acta de liquidación de la Orden de Compra OC 44770 de 2020.

Por todo lo anterior, para definir los lineamientos operativos al interior del INSOR, relacionados con la constitución del rezago presupuestal –cuentas por pagar y reservaspresupuestales–, se ha venido estructurando el Procedimiento Constitución, Ejecución y Seguimiento de Cuentas Por Pagar y Reservas Presupuestales, así como los formatosasociados al mismo, los cuales están en proceso de revisión e implementación. Dicho trámite se espera culminar y aplicar antes del cierre de vigencia 2022.

RESPECTO DE LA CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA

De acuerdo con lo expuesto, nos permitimos indicar respetuosamente que se evidenciaque no existe desconocimiento a las Normas citadas. Dicho en otras palabras, no se verifica la transgresión a un criterio de auditoría, lo cual es un elemento esencial para lavalidación de un hallazgo disciplinario, toda vez que en la "Guía de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías En La CGR en el Marco de las Normas de Auditoría de

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI", adoptada por laContraloría General en 2017 y vigente actualmente, se establece que:

"El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultadodeterminante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] ***con el criterio [deber ser]*** *y concluir que distan uno del otro. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos." (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Adicionalmente, nos permitimos precisar respetuosamente que, para que exista una incidencia o connotación disciplinaria debe haber ***inobservancia evidente de una norma jurídica, que por sí misma altere el correcto funcionamiento del Estado y laconsecución de sus fines****, tal como lo ha expresado la Honorable Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 734 de 2000 Código DisciplinarioÚnico en Sentencia C–948 del seis (6) de noviembre de 2002, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis–, posición adoptada de manera pacífica por la Procuraduría General de la Nación, y recientemente ratificada por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia No. 11001032500020130029600 (06442013) del 8 de febrero de 2018.*

En consecuencia, considerando (i) que no existen elementos que demuestren un actuar negligente u omisivo de la Entidad; (ii) que la información financiera corresponde a una representación fiel de los hechos económicos; y (iii) que por consiguiente, no están dadas las premisas básicas para justificar una incidencia o connotación disciplinaria, deforma comedida respetuosamente solicitamos reconsiderar la validez de este hallazgo,con la finalidad de que no se consolide su incidencia disciplinaria."

Respuesta de la entidad referente al reintegro

"Durante la ejecución de la Orden de Compra 44770 de 2002, se presentó la situación de que diez (10) tiquetes no fueron utilizados por la Entidad, debido a la imposibilidad física de realizar estas actividades con ocasión a la pandemia declarada por el COVID–19. Es de resaltar que, de los diez (10) tiquetes no volados, no había lugar a reembolsorespecto de los primeros cinco (5) tiquetes –identificados en la tabla adjunta en la siguiente página–, debido a las políticas de reembolso de la aerolínea.

Bajo ese escenario, se adelantaron negociaciones con el contratista, con la finalidad de obtener el reembolso de, al menos, los cinco (5) tiquetes no volados como consecuenciade la pandemia. Luego de varias jornadas, y de consolidar conjuntamente un Plan Especial de Reacción, se logró el reembolso de los diez (10) tiquetes por parte del contratista. A continuación, se relaciona la discriminación de cada uno de los tiquetes no volados, y frente a los cuales, se efectuó el reembolso:

TKT	PASAJERO	RUTA	TARIFA BASE	COMBUS - BLE (Q)	IVA	TASA AERO	T.A IVA	TOTAL
38840999	PAVA VAR-GAS/NEL- SO ESTE-	BOG/M ZL/BOG	$391.59 7	$ 32.000	$ 80.483	$ 31.562	$ 119	$ 535.761

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

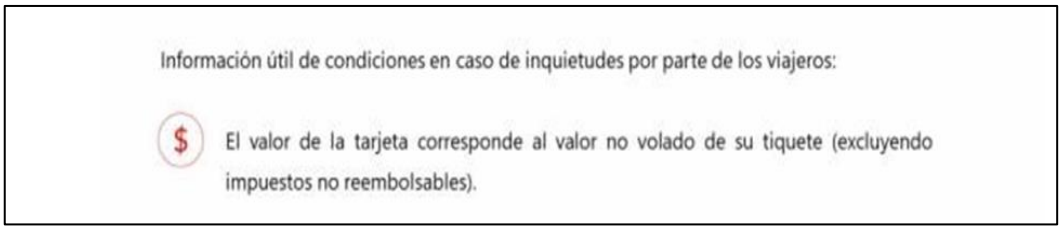
TKT	PASAJERO	RUTA	TARIFA BASE	COMBUST - BLE (Q)	IVA	TASA AERO	T.A IVA	TOTAL
21	BAN							
38840999	VARGAS ABE	BOG/M	$391.59 7	$ 32.000	$ 80.483	$ 31.562	$ 119	$ 535.761
	LLA/SAN-	ZL/BOG						
20	DRA PAOLA							
38841503	RAMIREZ	BOG/N	$441.79 8	$ 32.000	$ 90.022	$ 32.600	$ 119	$ 596.539
	RIANO/FRE	VA/BOG						
58	DY AN- DRES							
38841503	LOPEZ LE-	BOG/N	$441.79 8	$ 32.000	$ 90.022	$ 32.600	$ 119	$ 596.539
	GUIZA-	VA/BOG						
	MON/HUG							
57	O AR- MAND							
38841503	ANGULO MO	BOG/N	$441.79 8	$ 32.000	$ 90.022	$ 32.600	$ 119	$ 596.539
		VA/BOG						
56	RENO/ANA							
	JULIETH							
38839777	PAVA VAR-	BOG/S	$304.59 6	$ 32.000	$ 63.953	$ 33.301	$ 119	$ 433.969
	GAS/NEL- SO	MR/BO G						
	ESTE-							
48	BAN							
38839777	MONTOYA	BOG/S	$304.59 6	$ 32.000	$ 63.953	$ 33.301	$ 119	$ 433.969
47	URIBE/LI-	MR/B						
	LIANA	G						
38840758	ANGULO MO	BOG/S	$288.89 9	$ 32.000	$ 60.971	$ 33.300	$ 119	$ 415.289
	RENO/ANA	MR/BO G						
77	JULIETH							
38840758	RAMIREZ	BOG/S	$288.89 9	$ 32.000	$ 60.971	$ 33.300	$ 119	$ 415.289
	RIANO/FRE D	MR/BO G						
	AN-							
76	DRES							
38840758	CELY MOL-	BOG/S	$288.89 9	$ 32.000	$ 60.971	$ 33.300	$ 119	$ 415.289
	KES/JO-	MR/BO G						
75	SUE JA- COB							
TOTAL			**3.584.477**	**320.000**	**741.851**	**327.426**	**1.190**	**4.974.944**

Igualmente, para efectos probatorios, se remite documento en formato PDF, denominado "Anexo No. 5 Recibo de boleto electrónico", en el que se refleja ladesagregación de cada uno de los tiquetes aéreos no volados.

✓*Ahora bien, el valor pagado por INSOR, por concepto de los tiquetes no volados, corresponde a la suma de $4.974.944 –incluyendo el Impuesto Nacional a la Gasolina, Impuesto al Valor Agregado y la Tasa Aeroportuaria–. Sin embargo, es preciso tener encuenta que el Acuerdo Marco de Precios, en su numeral 13.55, estipuló que una de lasobligaciones de los proveedores es "[t]ramitar ante las Aerolíneas los reembolsos por cancelación y cambio de Tiquetes Aéreos cuando este sea reembolsable, de acuerdo con las condiciones y políticas de las Aerolíneas. El Proveedor debe reembolsar a la Entidad Compradora el valor por cancelaciones y cambios de tiquetes aéreos cuando estos sean reembolsables, en un término menor a treinta (30) días calendario desde lasolicitud del cambio o cancelación del Tiquete.* ***La Tarifa Administrativa no es reem- bolsable en los casos de cambios y cancelaciones de Tiquetes Aéreos****". (Subra- yado y Negrita fuera del texto original).* (sic)

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

En ese mismo sentido, una vez revisada las condiciones de reembolso en la página dela aerolínea, se halla que ella contempla que "[e]l valor de la tarjeta corresponde al valorno volado de su tiquete (excluyendo los impuestos no reembolsables)", como se visua-liza en la imagen que se adjunta a continuación:



De acuerdo a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia –RAC 3[5]–, en su numeral 3.10.1.8. Facultades del pasajero para ejercer el desistimiento o retracto, y en el párrafotercero del numeral 3.10.1.8.1. "Desistimiento", dispone lo siguiente: "El transportador oagencia de viajes, de acuerdo con las condiciones de la tarifa, podrá retener elporcentaje pactado, el cual no podrá ser superior al 10% del valor recibido por conceptode tarifa, excluyendo tasas, impuestos y tarifa administrativa. La retención que se haceal pasajero se efectuará a favor del transportador".

*de los diez (10) tiquetes no volados, descontando impuestos, tasas y el porcentaje previsto por el RAC 3, lo cual asciende a la suma de $2.258.221. Esto permite concluirque, al contrario de presentarse una gestión antieconómica frente a los recursos públicos del INSOR, se adelantaron las gestiones correspondientes –tanto con la aerolínea, como con el proveedor– , permitiendo obtener el reembolso de diez (10) tiquetes no volados por el INSOR, pese a que el reembolso procedía solo sobre cinco (5) de ellos –por valor de $1.475.889–. En ese sentido, **se obtuvo un 22% – representado en $782.332– más de lo esperado**, favoreciendo así la gestión de los recursos públicos. Por lo anterior, respetuosamente se solicita revisar esta observacióny reconsiderar su permanencia.*

Finalmente, es preciso señalar que, a la fecha, la Orden de Compra se encuentra en proceso de liquidación y de ajustes al balance financiero.

RESPECTO DE LA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

De acuerdo con lo expuesto en esta respuesta, se evidencia que en el asunto que da lugar a la observación la conducta que se endilga como existencia de una presunta falta disciplinaria no afecta sustancialmente el deber funcional, dicho en otras palabras, la hipótesis desarrollada no reviste los elementos esenciales que debe contener una falta disciplinaria, es decir, no se da un elemento esencial para la validación de un hallazgo.

*Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que para que exista una incidencia disciplinaria debe haber **inobservancia evidente de una NORMA, que por sí misma altere el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines**, tal como lo ha expresado la Honorable Corte Constitucional al analizar la constitucionalidaddel artículo 5 de la Ley 734 de*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

2000 Código Disciplinario Único en Sentencia C-948/02,posición adoptada de manera pacífica por la Procuraduría General de la Nación y recientemente ratificada por el Consejo de Estado el 8 de febrero de 2018, en providencia de la Sección Segunda No. 11001032500020130029600 (06442013).

Por lo anterior, considerando que no existen elementos que demuestren un actuar negligente u omisivo del INSOR y que por lo tanto no están dadas las premisas básicaspara justificar una incidencia disciplinaria, de forma comedida solicitamos que no se valide este hallazgo ni su incidencia.

RESPECTO DE LA INCIDENCIA FISCAL

Como ha quedado demostrado con la exposición jurídica y de presupuesto público realizada, el presunto detrimento anunciado por el auditor está fundamento en supuestos facticos, jurídicos y técnico-presupuestales errados.

Considerando que tal como lo establece la Guía de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías de la CGR, para que una observación con presunta incidencia fiscal se valide como hallazgo se debe contar con ***evidencia de auditoría que soporte tal observación con incidencia fiscal, para lo cual deben existir*** *documentos, registros fotográficos, archivos digitales y demás material útil, pertinente yconducente para la demostración del daño patrimonial, de la manera más respetuosa, solicitamos a todos los integrantes del equipo auditor, así como al supervisor y al expertoen responsabilidad fiscal designado para el análisis de este hallazgo, de acuerdo con la Guía de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales, que analicen y valoren con especial detenimiento la argumentación expuesta y las evidencias dadas con esta respuesta, que demuestran que los recursos girados por concepto de tiquetes aéreos no volados, fueron objeto de un proceso de negociación directa con el contratista apegado a la Ley y que en consecuencia, el auditor se fundamenta en supuesto errado,al afirmar que existe un detrimento por el excedente entre el valor girado y el reembolsado sin tener en cuenta que no podrá ser superior al 10% del valor recibido por concepto de tarifa, excluyendo tasas, impuestos y tarifa administrativa.*

Es de mencionar que el elemento esencial para que se presuma la existencia de detrimento fiscal y por lo tanto se justifique la configuración de un hallazgo fiscal, es queesté evidenciado un daño definido por el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, como:

"la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursospúblicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos ~~generales~~, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los finesesenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional,programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos opor la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

o contribuyan al detrimento al patrimonio público. ***El texto tachado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante*** *Sentencia C-340 de 2007"*

Considerando que en la exposición realizada en la observación que nos ocupa, no está evidenciado el daño que expone el auditor, y que los supuestos facticos y jurídicos en los que se fundamenta la observación son imprecisos y errados, se solicita que esta observación no se valide como hallazgo."

Análisis de Respuesta al Ente auditado

Luego de verificar las respuestas emitidas por la entidad, es preciso señalar que el desarrollo del análisis para este hallazgo se detallará por separado, dado que inicialmente, las observaciones se habían comunicado individualmente al INSOR.

En lo referente al hallazgo del informe de Supervisión, si bien la entidad sostiene que se adjuntó en el **"*Documentos de Ejecución Tiquetes 2020*",** el informe desarrollado no corresponde al citado, dado que, el Informe de Supervisión presentado se cargó extemporáneamente el 15 de Julio del 2022 y no con corte a 31 de diciembre del 2020 como se cita en el presente hallazgo. En cuanto a la constitución de la Reservas, es preciso indicar que desde la supervisión al no existir el informe y al no haber claridad frente a la situación real del proceso contractual, se condujo a que se constituyera reservas sin su debida justificación frente al ordenador del gasto o jefe presupuestal. La no presentación del informe de supervisión final en el tiempo oportuno y la incorrecta constitución de la reserva presupuestal configuran una falta Disciplinaria.

Por otro lado, en cuanto al reintegro, en la relación de los tiquetes discriminados en el cuadro adjunto por la entidad, las retenciones allí expuestas no están claramente identificadas frente a los descuentos realizados, debido a que no existe un soporte que justifique el valor de las tasas a retener por parte del operador. En ese sentido, se evidencia que de los $4.974.944 pagados por el Insor por los diez (10) tiquetes que no fueron volados, hubo retenciones por Combustible, Tasa aeroportuaria, IVA y Tasa administrativa que sería igual a $1.390.467 según la discriminación del cuadro y valores que no se pudieron comprobar por no tener la evidencia de los soportes que los sustentaran.

Con relación a lo anterior, en referencia el reintegro realizado por el operador de Formato SIIF "Recaudo de ingresos presupuestales" por valor de $2.258.221 allegado por la entidad, a la fecha de la revisión por parte de la comisión auditora existe una diferencia por $1.326.256 que aún no ha sido reintegrada.

No obstante, dado que la Orden de Compra 44770 del 2020 se encuentra en proceso de liquidación y al verse que no se tiene claridad de los descuentos que hizo el operador para el reintegro, en especial el valor de la tasa administrativa, frente a la

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

cual el INSOR sostiene que para el caso de la cancelación de los tiquetes no es reembolsable, se evidencia dificultades en cuanto al trámite y claridad de las tasas a descontar por el operador. Las dificultades presentes en cuanto al seguimiento y gestión del reintegro configuran una falta disciplinaria, desde el punto de vista que no se tiene claridad frente al valor faltante a retornar.

Hallazgo No. 4. Publicación de los documentos en la Plataforma del Sistema de Contratación Pública – SECOP (D)

- **Decreto 1081 de 2015.** ARTÍCULO 2.1.1.2.1.7. *"Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).*
  Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.
  Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)".
  ARTÍCULO 2.1.1.2.1.8. *"Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato. (Presidente de la República de Colombia - Decreto 1081, 2015)".*
  ARTÍCULO 2.1.1.5.3.1. Concepto. *"El Esquema de Publicación de Información es el instrumento del que disponen los sujetos obligados para informar, de forma ordenada, a la ciudadanía, interesados y usuarios, sobre la información publicada y que publicará, conforme al principio de divulgación proactiva de la información previsto en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, y sobre los medios a través de los cuales se puede acceder a la misma.*
- **Decreto 1082 de 2015.** Artículo 2.2.1.1.1.7.1. *"La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.*
  La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto. (…). (Presidente de la República de Colombia - Decreto 1082, 2015)".

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

- **Ley 1712 de 2014.** **ARTÍCULO 2.** *"Principio de máxima publicidad para titular universal. "Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley".*
  ARTÍCULO 3. *"Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. "En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:*
  Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley".
- **Ley 734 de 2002.** ARTÍCULO 23. "*La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento".*
  ARTÍCULO 27. Acción y omisión. *"Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*
  Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo".
  ARTÍCULO 34. DEBERES. *"Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente".*

En la verificación y análisis de los contratos CPS-013-2021, CPS-042-2021, 133-2021 en la plataforma del SECOP, no se encontraron documentos publicados en la plataforma. El INSOR tiene documentos pendientes de publicación en la plataforma del SECOP, que hacen parte del proceso contractual, a continuación, se relacionan los documentos pendientes de publicación para cada contrato:

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

Tabla No.15
Documentos Pendientes de Publicar en SECOP

#	N° Contrato	Tipo de Contrato	Año	Documentos Pendientes
1	CPS-013-2021	Prestación de Servicios Profesionales	2021	Falta el RP, Falta ARL.
2	CPS-042-2021	Prestación de Servicios Profesionales	2021	Falta asignación del supervisor del contrato de febrero a mayo de 2021, HXX PXX HXXX AXX.
3	133-2021	Contrato de Obra Pública	2021	Falta RP de la adición.

Fuente: Contratos INSOR, Portal web SECOP II.
Elaborado: Equipo Auditor.

Esta situación se presenta por omisión de la normatividad e incumplimiento del principio de publicidad de las leyes 1081 de 2015, 1082 de 2015, 1712 de 2014, por parte del supervisor asignado para cada uno de los contratos. La información contenida en la plataforma del SECOP, no es veraz y no refleja el estado real de la integridad de los contratos, sin cumplir con la normatividad mencionada y el principio de transparencia en la contratación.

Hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Mediante radicado Número 20221000012421 del 28/10/2022, la entidad da respuesta a la observación indicando lo siguiente:

N° de Contrato	Aclaraciones
CPS-060 2019	No es preciso afirmar el incumplimiento de las normas relacionadas con el principio de publicidad y transparencia en la contratación estatal, en la medida en que, en el caso en particular, sí se evidencia en el SECOP I la publicación de los documentos precontractuales contractuales del contratista. Como constancia de lo anterior, se adjunta el enlace en el que se evidencia la debida publicación de conformidad con la ley. https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia =19-12-9168607&g-recaptcha-response=03AGdBq25ie3dYQ-QTKfAGCARGB5pb1tyJTIsTb4_B3sRduuR6pxRREc4VLl30aoWfx28AlsT aF17iBEnbTl2nJk dd1HixP0YxB1XsPYWhg13Ns8oMMTDpRZnRM4778bQLfZ2d-Ag7UqS3flnLShgZ5mV3aSbA5xF_mcywHzhrOhJcQ65bhHpWaOVk0RPd x0yzWNlKu9acRx5jk1oKjsP7h-1cHV9QXaL70P2YAObx0EtYZWI9bcxuTs6QOfzsL2HuI2RfhP_4FSzwHsZ s2d2gczJIv7Ttkc_YFzOyaLFkYIUuGf5B1id9AspoUcd6mVsF9-nsP3N2pEGOrZjo1755dcj60A5-kes1x_JHymIteNkt9gQFaDD1KZMPErSwEK5qHE5mj

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

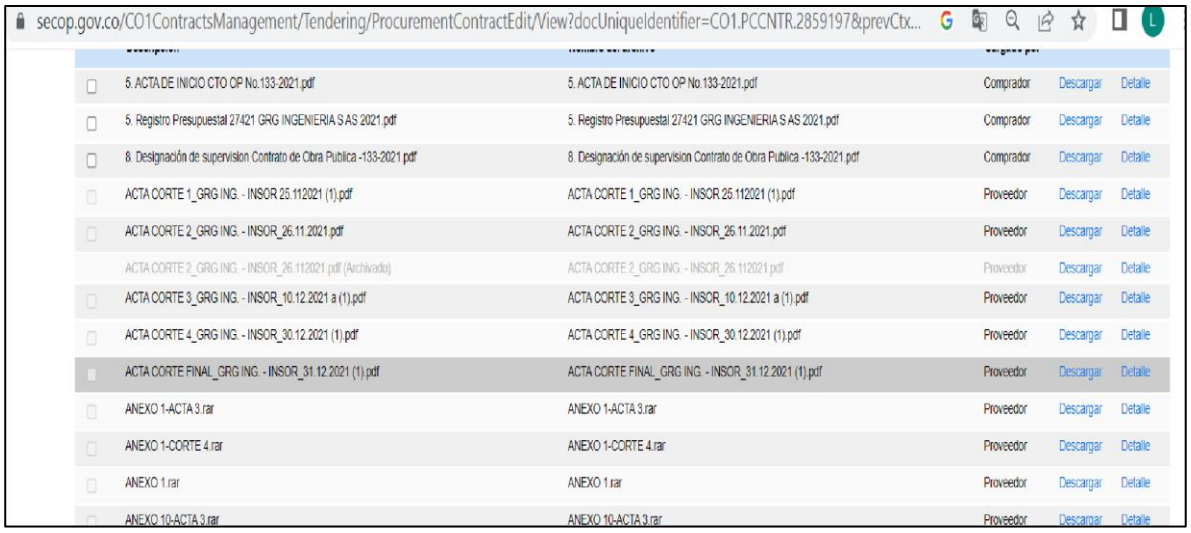
N° de Contrato	Aclaraciones
CPS-013 2021	No es preciso afirmar que la información contenida en la plataforma SECOP II no es veraz, y por ende, no refleja el estado real de la integridad del contrato. Esto, teniendo en cuenta que en la plataforma transaccional SECOP II sí se asoció el Registro Presupuestal Nº 2021, tal como se evidencia en el pantallazo adjunto. Igualmente, como prueba de existencia, se adjunta dicho Registro Presupuestal con fecha del 15 de enero de 2021, en el documento adjunto (Anexo No. 6 RP CPS 013). Por lo anterior, no es factible considerar el desconocimiento de la normatividad aplicable en relación con el principio de publicidad y transparencia de los contratos estatales, en la medida en que es parte integral del contrato, tanto lo consignado en el expediente físico, como lo reflejado en la plataforma transaccional SECOP II, en donde se consagra el contrato electrónico. Ahora bien, tratándose de la afiliación del contratista a la Aseguradora de Riesgos Laborales –ARL–, se precisa que, pese a que dicho documento no se encuentra relacionado en la plataforma transaccional SECOP II, ello no es prueba de la inexistencia del mismo, toda vez que este consta en el expediente físico, el cual es parte integral del contrato. Con ese propósito, se adjunta la afiliación a la ARL (Anexo No. 7 ARL CPS 013).
CPS-042 2021	No es dable considerar el incumplimiento de las normas vigentes que regulan la función de supervisión de los contratos estatales, ya que en las fuentes de criterio señalas, no se contempla que los cambios de supervisión deban ser publicados en la plataforma SECOP II. No obstante, lo anterior, se adjuntan la designación de cambio de supervisión referidas para el efecto (Anexo No. 8 cambio supervisión CPS 042 2022).
CPS-133-2021	Producto de la verificación en la plataforma transaccional SECOP II, se evidencia que el Acta de Recibo Final se encuentra publicado en los documentos de ejecución del contrato. En ese sentido, no es válido afirmar que existe incumplimiento de normas, principalmente las relativas al principio de publicidad y transparencia en la contratación estatal. Como constancia de lo anterior, se adjunta pantallazo de SECOP II del usuario administrador INSOR, en donde se verifica la publicación del acta de recibo final, e igualmente, se adjunta el documento (Anexo No. 9 ACTA CORTE FINAL_GRG ING. - INSOR_31.12.2021 (1). Ahora bien, tratándose del Registro Presupuestal 27421, se precisa que, pese a que dicho documento no se encuentra relacionado en la plataforma transaccional SECOP II, fue emitido ante la suscripción del referido contrato, es decir, el compromiso se encontraba amparado por el mencionado Registro Presupuestal. Con ese propósito, se adjunta el Registro Presupuestal 27421 (Anexo No.10 RP Adición CTO OBRA 133 2021).

CPS -060-2019

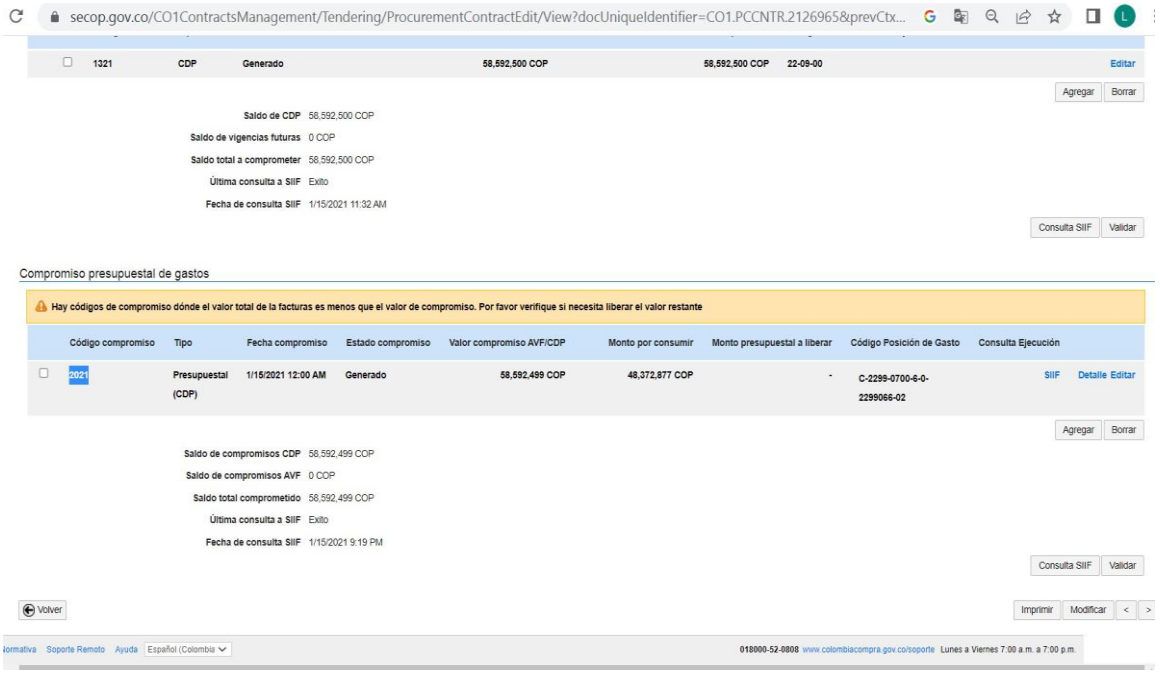
https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19129168607&g_recaptcha_response=03AGdBq25ie3dYQ_QTKfAGCARGB5pb1tyJTIsTb4_B3sRduuR6pxRREc4VLl30aoWfx28AlsTaF17iBEnbTl2nJkdd1HixP0YxB1XsPYWhg13Ns8oMMTDpRZnRM4778bQLfZ2dAg7UqS3flnLShgZ5mV3aSbA5xF_mcywHzhrOhJcQ65bhHpWaOVk0RPdx0yzWNlKu9acRx5jk1oKjsP7h1cHV9QXaL70P2YAObx0EtYZWI9bcxuTs6QOfzsL2HuI2RfhP_4FSzwHsZs2d2gczJlv7Ttkc_YFzOyaLFkYIUuGf5B1id9AspoUcd6mVsF9nsP3N2pEGOrZjo1755dcj60A5kes1x_JHymIteNkt9gQFaDD1KZMPEr-SwEK5qHE5mj.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

PANTALLAZO CPS -013-2021



PANTALLAZO CPS 133-2021



RESPECTO DE LA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

Es preciso tener en cuenta que para que exista una incidencia disciplinaria debe haber ***inobservancia evidente de una NORMA, que por sí misma altere el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines****, tal como lo ha expresado la*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

Honorable Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 734 de 2000 Código Disciplinario Único en Sentencia C-948/02, posición adoptada de manera pacífica por la Procuraduría General de la Nación y recientemente ratificada por el Consejo de Estado el 8 de febrero de 2018, en providencia de la Sección Segunda No. 11001032500020130029600 (06442013).

Por lo anterior, considerando que no existen elementos que demuestren un actuar negligente u omisivo del INSOR y que por lo tanto no están dadas las premisas básicas para justificar una incidencia disciplinaria, de forma comedida solicitamos que no se valide este hallazgo ni su incidencia.

Comentario a la Respuesta del Auditado

Después de analizada la respuesta dada por el INSOR, de los documentos pendientes de publicar en el SECOP, solo 2 puntos de los señalados en la observación fueron comprobados en la plataforma y retirados de la misma; para los demás puntos, el lNSOR envía el soporte de los documentos faltantes corroborando así su existencia, pero como bien lo indica el Instituto en su respuesta hacen falta por publicar en la plataforma del SECOP dichos documentos. Por lo tanto, se estaría incumpliendo con el **Decreto 1082 de 2015.** Artículo 2.2.1.1.1.7.1. que indica: *"La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.". y la* **Ley 1712 de 2014**. En su Artículo 3**. "***Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública: Principio de Transparencia".*

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 5. Supervisión Contrato de Consultoría No.107 de 2022 (D)

- ***Constitución Política. artículo 90*** *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."*
- **Constitución Política de Colombia Artículo 209. "***La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones."*
- ***Ley 80 de 1993: artículo 26****. "DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:*
  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.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. (…)"

*Artículo 23**,** sobre los principios de las actuaciones contractuales de las Entidades Estatales, señala que: "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 y el artículo 26, numeral 1, precisa que 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*

Artículo 50. "DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las entidades responderán por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas. En tales casos deberán indemnizar la disminución patrimonial que se ocasione, la prolongación de la misma y la ganancia, beneficio o provecho dejados de percibir por el contratista".

Artículo 51. "DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley".

Artículo 92. "Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas".

- ***Ley 87 de 1993,** artículo 2. "Establece los objetivos del Sistema de Control Interno: a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos, 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; (…), e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros, 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 y g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación".*
- ***Ley 489 de 1998**, artículo 3º, establece que: "la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.*

  Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen".
- ***Ley 678 de 2001**, artículo 2. "ACCIÓN DE REPETICIÓN. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial."*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

- ***Ley 734 de 2002*** *artículo 34 : "Deberes: Son deberes de todo servidor público: Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente"*
- ***Ley 1474 de 2011****, artículo 83. "Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un 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, y el artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista".*
- ***Ley 1952 de 2019.*** *artículo 23. "GARANTÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes."*
  Artículo 38, Deberes. Numeral 3. "Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función."
  Numeral 11. "Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las ordenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados."
  Numeral 26. "Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio." Numeral 36. "Ofrecer garantías a los servidores públicos o a los particulares que denuncien acciones u omisiones antijurídicas de los subalternos o particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas."
- ***Decreto 1499 de 2017****. Función Pública. "Propone políticas, normas, herramientas, métodos y procedimientos en materia de El Modelo Integrado de Planeación y Gestión".*
- **Decreto 399 de 2021**. Artículo 1.1.2.1.1. "*Estudios y documentos previos. estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos condiciones y el contrato. Estos permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*
  La descripción la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación." (…)

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

Expediente AP-19001-23-31-000-2005-00005-01del 19 de junio de 2008, Consejo de Estado. *DEBER DE PLANEACION - Estudios técnicos, financieros y jurídicos / DEBER DE PLANEACION -*

Conveniencia del contrato

(…) Dentro de los principios capitales que de antaño han informado la actividad contractual del Estado, ocupa especial lugar el de economía, una de cuyas manifestaciones es la planeación. Por virtud de ésta la entidad estatal contratante está en el deber legal (ley 80 de 1993 numerales 7, 12, 25 y 26 del artículo 25, e inciso segundo del numeral 1º del artículo 30) de elaborar, antes de emprender el proceso de selección del contratista, los estudios completos y análisis serios que el proyecto demande, los cuales inciden en la etapa de formación del contrato y en forma –si se quiere más significativa- en su etapa de ejecución. En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.(…)

(…) Dentro de los principios capitales que de antaño han informado la actividad contractual del Estado30, ocupa especial lugar el de economía, una de cuyas manifestaciones es la planeación31. Por virtud de ésta la entidad estatal contratante está en el deber legal (ley 80 de 1993 numerales 7, 12, 25 y 26 del artículo 25, e inciso segundo del numeral 1º del artículo 30) de elaborar, antes de emprender el proceso de selección del contratista, los estudios completos y análisis serios que el proyecto demande, los cuales inciden en la etapa de formación del contrato y en forma –si se quiere más significativa- en su etapa de ejecución. (…)

(…) En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de pre factibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.(…)"

- *Sentencia 333 de 1996 Corte Constitucional. "(…) la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier*

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. (…)"

- *Sentencia 892 de 2001 Corte Constitucional. "(…) La responsabilidad patrimonial del Estado se fundamenta en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos consagrado en el artículo 90 de la Constitución. Ella les impone a las autoridades el deber de proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes, y el de promover la igualdad de los particulares ante las cargas públicas y garantizar la confianza, la propiedad privada y demás derechos debidamente adquiridos. Esta protección se configura con la concurrencia de 3 presupuestos: un daño antijurídico o lesión, una acción u omisión imputable al Estado y una relación de causalidad. (…)"*
- **Consejo de Estado, Sentencia número 11001-03-26-000-2015-00165-00(55813), del 10 de octubre de 2016.** 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:*
  Estar al servicio de los intereses generales, por oposición a los partidistas, gremiales u otros que no representen el bien común; ii) Ceñirse a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y, por último, iii) Ejercer estas funciones mediante los instrumentos de la descentralización, la delegación y la desconcentración de ellas. (...) 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.(…)".
- ***Circular externa No. 09 del 11 de marzo de 2015, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.** "(…) 2. SUBCAUSAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO ESTATAL*
  2.1. El incumplimiento del contrato estatal se concreta, principalmente, en las siguientes conductas antijurídicas:
  2.1.1. Desatención de previsiones contractuales expresas. Las entidades estatales en reiteradas oportunidades se han abstenido de, o se han negado a, cumplir las estipulaciones de sus contratos, sin una razón que ante la jurisdicción justifique su comportamiento y las exima de toda responsabilidad.
  En efecto, en los casos analizados se encontró que para los jueces y árbitros las entidades estatales no honran sus compromisos contractuales porque no se atienen a la letra de sus contratos. Así, se abstienen, por ejemplo, de pagar las obras, bienes o obligaciones convenidas en los contratos, exigen trámites y requisitos no establecidos en aquellos y/o en los documentos que los conforman. Situaciones todas que configuran

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

incumplimiento y por las cuales, en la medida en que la negativa a cumplir no esté precedida o justificada por una razón eximente de responsabilidad, como usualmente sucede, da lugar a condenas económicas en contra del Estado.

2.1.2. Interpretación incorrecta de las cláusulas contractuales. El incumplimiento del contrato estatal se deriva, en otros casos, de confusiones en el entendimiento de sus estipulaciones, por la falta de claridad y precisión de estas o por la falta de correspondencia entre ellas mismas o entre ellas y el texto de los demás documentos que conforman el contrato o a los que este se remite expresa o tácitamente como, por ejemplo, el pliego de condiciones, el estudio previo, el anexo de especificaciones técnicas, entre otros. Este hecho impide la ejecución íntegra, efectiva u oportuna de las prestaciones que corresponde satisfacer a las partes del contrato y, por lo tanto, deriva, también, en el incumplimiento del pacto contractual y en las consecuentes condenas económicas en contra del Estado. (…).

- ***Manual de Interventoría, Supervisión del INSOR*** *- Versión 1 del 3 de mayo de 2018.*

El Instituto Nacional para Sordos - INSOR con fecha 23 de marzo 2022 celebró el Contrato de Consultoría No. 107-2022 con el Consorcio Belen Bassi cuyo objeto es "*Realizar un estudio patológico de vulnerabilidad, control de verticalidad o asentamientos y reforzamiento estructural para la sede del INSOR de conformidad con la normatividad vigente*." Por un valor de $60.987.500.

Una vez revisado el expediente contractual se pudo evidenciar que:

• No existen Informes de Supervisión, en consecuencia, no se puede identificar las acciones y/o gestiones adelantadas por el Supervisor que permitan establecer el oportuno y adecuado cumplimiento del objeto contractual por parte del contratista durante los dos meses de duración del contrato, pues la labor de supervisión se circunscribió a firmar actas de inicio, parciales, recepción y envío de correos, sin tener en cuenta su función de control y vigilancia en la ejecución contractual; y, todas las actividades llevadas a cabo deben constar por escrito y se deberán anexarse a la carpeta del contrato, como lo dispone el Manual de Supervisión del INSOR.
• El 30 de marzo de 2022 se Delegó un Supervisor para el Seguimiento Técnico, Administrativo, Financiero, Contable y Jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato; posteriormente, el día 24 de mayo de 2022 se realizó cambio de Supervisor, sin embargo, no se evidencia como establece el Manual de Supervisión, la entrega al ordenador del gasto o el jefe del área ejecutora del informe parcial del contrato. A la fecha en la que ocurre la separación de la función debe contener como mínimo:

a. Balance presupuestal del contrato.
b. Balance de ejecución. Porcentaje de avance físico (recibido a satisfacción) o de cumplimiento.
c. Alertas o riesgos que presenta el contrato.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

d. Actividades o gestiones emprendidas y a las que se les debería dar continuidad para propiciar el correcto desarrollo del contrato vigilado.
e. Recomendaciones.
f. Relación de garantías y amparos debidamente vigentes y actualizadas.
g. Relación del expediente contractual con inventario documental, foliación y en general cumplimiento de las normas de archivo.

- Tampoco se cuenta con "*certificación de la finalización de la función de supervisión cuando se haga entrega del informe cumpliendo como mínimo los ítems relacionados*" igualmente establecido en el mencionado manual.
- En el contrato se indica que el plazo establecido para la ejecución es de dos meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, es decir hasta el día 31 de mayo de 2022; sin embargo, a la vigencia de la presente auditoría no se evidencia la correspondiente Acta de Finalización del Contrato, ni un Acto Administrativo que indique modificaciones o prorrogas en la fecha de entrega.
- Se evidencia Formato de Certificado de Cumplimiento - Contratos/Órdenes de Compra y otros distintos a contratos de prestación de servicios profesionales, con fecha 19/07/2022 donde el supervisor aprueba el pago correspondiente a la entrega del "Informe diagnostico estructural. Entregable No. 1" por $24.395.000 que corresponde al 40% del contrato; sin embargo, no se encuentran observaciones que puedan establecer el por qué se realiza el primer pago de 49 días después de la fecha de culminación del contrato, ni se establece fecha de entrega y pago del 60% restante.
- La Supervisión en reunión presencial realizada en las instalaciones del INSOR, el 24 de octubre de 2022, informó al equipo auditor que, el contratista realizó entrega de los productos el 30 de mayo de 2022 a través del cargue de archivos en Drive, pero el INSOR se encuentra revisando dichos productos para proceder a suscribir acta de recibo a satisfacción y terminación; por lo anterior, no se ha efectuado el pago del saldo adeudado al contratista, y no se ha suscrito el acta de terminación del contrato, tampoco se evidencia la fecha de terminación, ya que no se evidencia cronograma de actividades que así lo indique.
- El contrato de consultoría, a la fecha no tiene establecida una fecha de terminación de este contrato, ni se han realizado modificaciones denotándose debilidad en la Planeación al no tener establecida un plazo de ejecución, que fuera viable para el contrato, debilidades en el cumplimiento de los manuales de contratación y la posible omisión de la normatividad vigente aplicable.

Las situaciones relacionadas con el contrato anteriormente detallado, se presentan por deficiencias en la labor de Supervisión y falta de observancia al Manual de Contratación y Supervisión del INSOR respecto del seguimiento y control a la ejecución contractual, igualmente se evidencia debilidad en la Planeación al no tener establecido un plazo de ejecución que fuera viable para el contrato, y la posible omisión de la normatividad vigente aplicable, por situaciones que desde el momento

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

de la celebración del negocio jurídico evidencian que los tiempos de ejecución acordados no podrían cumplirse

Situaciones que además de impedir que se establezca el pleno y oportuno cumplimiento de los requisitos y de los procedimientos contractuales, también impide conocer el oportuno y adecuado cumplimiento del objeto contratado, lo cual conlleva un alto riesgo respecto del cabal cumplimiento del objeto contractual y por ende riesgo en la ejecución de recursos públicos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Informe de supervisión del Contrato de Consultoría No. 107 de 2022

"Contrario a lo señalado por el equipo auditor, en el ejercicio de la supervisión al Contrato de Consultoría No. CPS-107-2022, se remitieron informes y comunicados al contratista solicitando cumplimiento de las obligaciones contractuales, tal como se evidencia en el radicado 20222300009431 cuyo asunto es "Solicitud Cumplimiento Obligaciones Contractuales. Ficha Condiciones Técnicas y demás Obligaciones Contractuales". Resulta pertinente precisar que, durante la ejecución del contrato, el INSOR desarrollaba sus actividades a través de la modalidad de trabajo en casa. Por eso, por parte de la supervisión –y el apoyo técnico–, se remitieron varias comunicaciones solicitando el cumplimiento de la obligación contractual de conformidad a lo establecido tanto en la ficha de condiciones técnicas, como en los ajustes a los productos entregados durante el plazo de ejecución contractual.

Por lo anterior, no es preciso afirmar la inexistencia de los informes de supervisión, únicamente porque ellos se desarrollaron a través de mecanismos alternativos –diferentes a los tradicionales–, dadas las circunstancias ocasionadas por el COVID–19. Sin embargo, lo cierto es que la supervisión adelantó las gestiones necesarias para garantizar una correcta vigilancia contractual, y por ende, las gestiones adelantadas por el supervisor en la vigilancia contractual, toda vez que, el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

El contrato se ejecutó en dos (2) meses, en los cuales el contratista realizó, en las instalaciones del INSOR, los ensayos correspondientes objeto del estudio. Con posterioridad, presentó los resultados e informes que se encuentran publicados en la plataforma SECOP II. Al recibir a satisfacción la primera entrega, el supervisor realizó el Formato de Certificado de Cumplimiento correspondiente a la entrega del "Informe diagnostico estructural. Entregable No. 1" por $24.395.000 que corresponde al 40% del contrato, el cual fue revisado y observado por la supervisión como lo registra en una de sus entregas el contratista con el documento "RESPUESTA A OBSERVACIONES DEL INFORME 1".

El día 27 de octubre de 2022 se efectuó el pago del 60% restante del valor del contrato –que corresponde al entregable N° 2: Informe Vulnerabilidad y Reforzamiento–, dando cumplimiento a la Cláusula Quinta de Contrato de Consultoría No. 007 de 2022, Forma de Pago: "Se tendrá una forma de pagos parciales según los productos efectivamente entregados

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

y recibidos a satisfacción, previa aprobación del Supervisor del Contrato, de acuerdo con el Presupuesto presentado. En atención al tipo, alcance y tiempo de ejecución del proyecto que se desarrollara, se ha determinado la siguiente forma y sistema de pago:"

Informe parcial de supervisión del Contrato de Consultoría No. 107 de 2022

En cuanto a la delegación de supervisión, si bien es cierto que no se remitió la relación del expediente contractual con inventario documental, foliación, y en general, el cumplimiento de las normas de archivo –debido a que el INSOR desarrollaba sus labores a través de trabajo en casa–, no lo es menos que el día 24 de mayo de 2022, se llevó a cabo una mesa de trabajo, presidida XXXXX – Coordinadora GIT Gestión de Bienes y Servicios y con la asistencia de XXX – Profesional Universitario y XXX –Contratista– con el objeto de entregar –por parte de la Coordinadora del Grupo de Gestión de Bienes y Servicios a XXXX –profesional universitario, la gestión realizada en el periodo comprendido entre el 20 de enero de 2022 al 24 de mayo de 2022 en dicha calidad. Como resultado de la reunión, se generó un acta en el cual se hizo entrega de la supervisión de los contratos en ejecución, y dentro de ellos, se encuentra el Contrato de Consultoría No. 107 de 2022, el cual fue entregado para atender con prioridad (Anexo 8. Acta 24.10.22)

En el desarrollo de la reunión, se informó a xxxxX –quien sería el supervisor–, sobre (i) el estado actual del Contrato, (ii) el balance presupuestal del contrato, (iii) el balance de ejecución. Igualmente, se levantaron unas alertas, se presentaron recomendaciones, y se solicitó atender con prioridad el contrato en mención.

Como parte de seguimiento a los procesos del Grupo Interno de Trabajo de Gestión de Bienes y servicios, se hizo entrega de una matriz en Excel, en la cual, se hace un seguimiento semanal o quincenal sobre el desarrollo de los procesos contractuales, incluido el seguimiento al Contrato de Consultoría No. 107 de 2022.

Certificación de la finalización de la función de supervisión por la entrega del informe, cumpliendo mínimo con los ítems relacionados

En cuanto a esta observación, es preciso resaltar que a la fecha no ha finalizado la función de la supervisión al Contrato de Consultoría No. 107 de 2022, toda vez que, el Contrato aún se encuentra en etapa de liquidación, y en esta etapa, las partes están habilitadas legalmente para acordar los ajustes, las revisiones y los reconocimientos a los que haya lugar (artículo 217 del Decreto 019 de 2012), siendo necesario la presencia de la supervisión, con la finalidad de revisar los productos entregados por el contratista dentro del plazo de ejecución contractual, y así obtener una entrega a satisfacción de la Entidad.

Teniendo en cuenta que el entregable N° 2 se recibió a satisfacción el día 27 de octubre de 2022, se procederá con la elaboración de los documentos para finalizar el trámite de liquidación del contrato en mención.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

Es preciso señalar que, la supervisión realizó el proceso de revisión de los productos, velando por el cumplimento de lo establecido en el clausulado contractual, y a los documentos que hacen parte integral del proceso de contratación.

Acta de finalización del Contrato de Consultoría No. 107 de 2022

Pese a que no existe un acta de finalización del contrato, ello no implica que se desconozcan las disposiciones normativas aplicables y que por ende conlleven a la configuración de un hallazgo con incidencia disciplinaria. Como se ha expuesto en líneas anteriores, el Contrato de Consultoría No. 107 de 2022 se encontraba en la etapa de liquidación –hasta el 27 de octubre de 2022, cuando se obtuvo la entrega a satisfacción del segundo entregable del referido Contrato–, y es hasta ese momento –no antes– que el supervisor debe tramitar la suscripción del acta de finalización del Contrato.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, aunque el plazo del Contrato venció el 30 de mayo de 2022 –con la entrega de los productos por el contratista–, a partir de ese momento el contrato entra en una etapa de liquidación, donde el supervisor adelanta el proceso de revisión de los productos, y de ser necesario, solicita los ajustes correspondientes con la finalidad de (i) obtener un producto a satisfacción; y (ii) satisfacer la necesidad de la Entidad.

Dicho en otras palabras, la exigencia de suscribir el acta de terminación del contrato no se predica con el simple vencimiento del plazo de ejecución. Por el contrario, en este caso en particular, dicha acta se exige una vez se cuente con el recibo a satisfacción por la Entidad, la cual se obtuvo el pasado 27 de octubre de 2022. En ese sentido, no es preciso afirmar desconocimiento de la norma o el reglamento por el hecho de no suscribir un acta de finalización del contrato, cuando aún no se está en la obligación de suscribirla, en la medida en que la Entidad no había recibido los productos a satisfacción.

Inexistencia de soportes que justifiquen la razón por la cual se efectuó el primer pago 49 días después a la fecha de culminación del Contrato

Como se indicó con anterioridad, la Cláusula Quinta del Contrato de Consultoría No. 107 de 2022 condicionó el pago de los productos a que la Entidad los recibiera a satisfacción. Se resalta que, pese a que el contrato terminó el 30 de mayo de 2022 –fecha en la que el contratista remitió los entregables–, fue hasta el 19 de julio de 2022 cuando la supervisión –luego de revisar y solicitar los ajustes necesarios en la etapa de liquidación– recibió a satisfacción el determinado producto, y por ende, cumplida la condición, surgió la obligación de realizar el pago acordado. En esta medida, se justifica que el pago se realice en la etapa de liquidación, ya que fue en esta etapa en la que se cumplió la condición que obligó a la Entidad a efectuar el pago al contratista, únicamente en el porcentaje de los productos recibidos a satisfacción.

Modificación contractual con nueva fecha de entrega y Ausencia de la fecha de entrega del producto No. 2 y del pago del 60% del valor del contrato faltante

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

En este punto resulta pertinente aclarar que existen tres (3) fechas en cuestión, a saber: (i) la fecha de terminación del contrato, y por ende, el plazo máximo con el que cuenta el contratista para entregar los productos a su cargo; (ii) la fecha del acta de recibo a satisfacción; y (iii) la fecha del pago al contratista.

La primera de ellas, está determinada por la cláusula cuarta –PLAZO DE EJECUCIÓN- del Contrato No. 107 de 2022, que estableció un plazo de ejecución de dos (2) meses, con la suscripción del acta de inicio se acordó el 30 de mayo de 2022 como fecha de terminación del contrato; la segunda, se encuentra a cargo de la supervisión, quien adelanta el proceso de revisión y de solicitud de ajustes al contratista, con la finalidad de obtener un producto que logre satisfacer las necesidades de la Entidad, la cual, podrá presentarse con posterioridad a la terminación del Contrato –esto es, en la etapa de liquidación– tal como lo prevé el artículo 217 del Decreto 019 de 2012; y la tercera fecha, de acuerdo a lo estipulado en la Cláusula Quinta del Contrato de Consultoría No. 107 de 2022, tendrá lugar con posterioridad a que la Entidad reciba a satisfacción los productos correspondientes.

Así las cosas, debido a que el Contrato No. 107 de 2022 terminó el 30 de mayo de 2022, fecha en la que el contratista entregó todos los productos a su cargo, ***el INSOR modificó el plazo contractual, teniendo en cuenta que el objeto contractual se desarrolló dentro del plazo inicialmente planteado****. En ese mismo sentido,* ***el pago del 60% del valor del contrato restante, no fue modificado toda vez que se encuentra sujeto al recibo a satisfacción de los productos, tal como lo prevé la Cláusula Quinta del Contrato No. 107 de 2022, así las cosas, el INSOR no dando aplicación estrictamente a lo establecido en el contrato realizó el pago una vez el supervisor suscribió el acta de recibo a satisfacción de los productos****. Tanto es así, que el 27 de octubre de 2022 se obtuvo la entrega a satisfacción de los productos y se procedió al pago del 60% del valor del contrato. Por esta razón, no es válido afirmar que existen vacíos en la determinación de las fechas de entrega de productos y del pago del valor restante, pues estos plazos ya fueron fijados en el Contrato de Consultoría No. 107 de 2022.*

Ejecución Contractual Contrato de Consultoría No. 107 de 2022

En atención a lo indicado por el equipo auditor de la Contraloría General de la República, es preciso aclarar que, en la reunión sostenida de manera presencial en las instalaciones del INSOR, la supervisión realizó una intervención, por medio de la cual informó –en estricto sentido– que (i) dentro del plazo del Contrato de Consultoría No. 107 de 2022, el contratista hizo entrega de los productos a su cargo; y (ii) debido a que la obligación del contratista no se circunscribía a entregar los productos, sino a que los mismos fueran recibidos a satisfacción por la Entidad, era menester que la supervisión adelantara el proceso de revisión, con el fin de suscribir el acta de recibo a satisfacción. Sin embargo, con ello no se quiso decir –y mucho menos se dijo– que el contrato aún se encontraba en ejecución, toda vez que, de acuerdo con lo indicado previamente, su fecha de terminación fue el 30 de mayo de 2022, por tal razón, fue esa la fecha máxima para la entrega de la totalidad de los productos del contratista, agotando en ese sentido, no solo el plazo del contrato, sino también las prestaciones del mismo.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

Ahora bien, el que la supervisión adelante un proceso de revisión de los productos del contratista, no conlleva a revivir el plazo de la ejecución del contrato o a considerar que aún está vigente. Por el contrario, la actividad del supervisor encuentra sustento en la medida en que el contrato referido se encuentra en etapa de liquidación –pues ya venció su plazo–, y por ende, están habilitadas las partes para acordar, en esa etapa del contrato, "los ajustes, revisiones y reconocimiento a que haya lugar" (artículo 217 del Decreto 019 de 2012). Por lo anterior, en la debida diligencia la supervisión realizó las respectivas revisiones y se solicitaron los ajustes respectivos, lo anterior, reiteramos en la etapa de liquidación del mismo.

Tampoco revive el plazo de la ejecución del contrato que los pagos se efectúen con posterioridad a la fecha de su terminación, pues de acuerdo con la Cláusula Quinta del Contrato, el pago tendrá lugar una vez la Entidad reciba a satisfacción el producto. Máxime, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, que lleva a concluir que es válido que el INSOR realicen ajustes y revisiones a los productos, con la finalidad de obtener un entregable que satisfaga la necesidad que originó la contratación en cuestión. Lo anterior, finalmente desencadena en la existencia de la obligación de pago por parte del INSOR.

Por las razones expuestas, a la fecha de emisión de las observaciones, se refleja que la supervisión aprobó el primer pago el día 19 de julio de 2022, por un valor de $24.395.000 correspondiente al 40% del valor del contrato, por concepto del primer entregable: Informe Diagnóstico Estructural Completo, remitido por el contratista dentro del plazo contractual; ya que fue hasta el 19 de julio de 2022 que la supervisión recibió a satisfacción. Bajo estos mismos argumentos, el 27 de octubre de 2022 se efectuó el pago del 60% restante del valor del contrato –que corresponde al entregable No 2: Informe Vulnerabilidad y Reforzamiento–, teniendo en cuenta que fue hasta esta fecha en la que la supervisión recibe a satisfacción el producto No 2 –el cual fue remitido por el contratista dentro del plazo contractual–, para así dar cumplimiento a la Cláusula Quinta del Contrato de Consultoría No. 107 de 2022.

Planeación Contrato de Consultoría No. 107 de 2022

De acuerdo con ANÁLISIS DEL SECTOR Y ESTUDIOS DE MERCADO PATOLOGÍA ESTRUCTURAL –durante la etapa de planeación–, se identifica:

"Procesos de Contratación de Entidades Estatales que han adquirido en el pasado el bien, obra o servicio para extraer las mejores prácticas e información pertinente para el proceso de contratación. Lo anterior, con el fin de observar, entre otros aspectos, costos (teniendo en cuenta la inflación, tasa de cambio, etc.), plazo de ejecución, especificaciones técnicas, requisitos habilitantes, método de evaluación de ofertas, modalidades de contratación utilizadas y proveedores, que sirvan de insumo para estructurar las requeridas por la entidad; sin embargo, no se debe copiar mecánicamente la información de los otros procesos. Para tal efecto, se recomienda consultar la página web del Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP)."

A partir de lo reflejado en el análisis anterior, se establecieron los parámetros de costos, los plazos y las especificaciones técnicas de contratos celebrados en otras entidades con un

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

objeto similar, lo cual permitió determinar estos mismos parámetros, atendiendo a la necesidad del INSOR.
Así las cosas, en el presente caso se realizó un estudio de sector que arrojó como resultado un valor en un tiempo determinado, según la necesidad del servicio. Como consecuencia de la etapa de planeación, se publicó un proceso y se puso a disposición de los posibles proponentes, para que (i) revisaran tanto en el proyecto de pliego de condiciones, como en el pliego definitivo, y (ii) observaran si lo consideraban necesario. En esta etapa, nada se mencionó por los posibles proponentes respecto del plazo de ejecución planteado, ni siquiera en la etapa de evaluación; de tal suerte que, al momento de la celebración del negocio jurídico, el desarrollo del objeto contractual era viable, posible y ejecutable. Por esto, no es dable que el Órgano de Control afirme la existencia de un posible vicio que, a su vez, conlleve una nulidad absoluta del negocio jurídico.
Es así que el Honorable Consejo de Estado, mediante Sentencia 17767 de 2011, al respecto señaló:

"…La nulidad absoluta de los contratos se refiere, entonces, a su pérdida de validez con ocasión de vicios imposibles de sanear, y se constituye en la más grave sanción que se pueda imponer a los negocios jurídicos por cuanto hace desaparecer sus efectos al buscar devolver las cosas al estado en el que se encontraban con anterioridad a la suscripción del contrato. En este sentido, con el ánimo de preservar el principio de legalidad y el orden público, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 define expresamente, los eventos que generan nulidad absoluta, así: Art. 44. De las causales de nulidad absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:
1. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;
2. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;
3. Se celebren con abuso o desviación de poder;
4. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten;
y 5. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley.
Al respecto esta Sala ha dicho que "las nulidades citadas responden a situaciones de orden estrictamente jurídico y por circunstancias particularmente graves de vulneración del ordenamiento jurídico, pues evidencian que el contrato estatal adolece de irregularidades en su configuración, de tal magnitud, que en el evento de permitir su ejecución se estaría propugnando o removiendo el afianzamiento de un atentado contra la regularidad jurídica, desatendiendo los mandatos que regulan la actividad administrativa, entre ellas la actividad contractual". Por lo anterior, con el objetivo de comprobar la configuración de alguna de las causales de nulidad absoluta, es preciso hacer un "examen detallado acerca de las condiciones, los requisitos y los elementos de validez existentes al momento de la celebración del contrato"…" (negrilla y subrayo fuera de texto original)
No le es factible al Órgano de Control declarar la existencia de un vicio que genera la nulidad absoluta del Contrato de Consultoría No. 107 de 2022, debido a que para la declaratoria de la nulidad sólo tiene competencia el juez del contrato.
Adicionalmente, no es cierto que se transgreda el principio de legalidad, ya que el proceso se adelantó en cumplimiento de las normas aplicables no solo al proceso, sino que actualmente

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

el contrato se encuentra dentro del plazo de liquidación del mismo, lo anterior de acuerdo con la Ley 80 de 1993, modificado por el art. 217, Decreto Nacional 019 de 2012 que establece: *"Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato. La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión."*

De conformidad con lo anteriormente citado, se puede aclarar que no se encuentra en estado de ejecución, se encuentra en estado de revisión de los productos finales para proceder a la posterior liquidación.

RESPECTO DE LA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que en el asunto expuesto en la observación no existe transgresión a ninguna norma, dicho en otras palabras, no hay un criterio de auditoría transgredido (elemento esencial para la validación de un hallazgo).

Sobre lo anterior, es de precisar que de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 1952 de 2019 establece: "Constituye falta disciplinaria (…) la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones", sin embargo, como se desarrolló en la respuesta el criterio de auditoría no se correlaciona con la condición cual es, en palabras del auditor no se evidencia el formato establecido para la declaración de bienes y rentas por parte de los contratistas toda vez que el criterio establece la obligación de presentar dicho formato a efectos de la posesión de los servidores públicos y como fu ampliamente desarrollado los contratistas no ostentan una relación legal y reglamentaria con el Instituto, contrario sensu, su vinculación se realiza por medio de contrato de prestación de servicios, regulado por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Por lo anterior, considerando que no existen elementos que demuestren un actuar negligente u omisivo del INSOR, y que por lo tanto, no están dadas las premisas básicas para justificar una incidencia disciplinaria, de forma comedida solicitamos que no se valide este hallazgo ni su incidencia.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

Comentario a la Respuesta del Auditado

Realizada la revisión evaluación y análisis de la respuesta suministrada por la entidad como soportes y aclaración a la observación presentada por la CGR al INSOR, este organismo de Control pudo evidenciar que: NO se desvirtúa por parte de la Entidad.

En su respuesta no se evidencian los documentos soporte solicitados pues, aunque se mencionan mecanismos alternos de supervisión no se encuentran los informes de supervisión correspondientes, el informe parcial de contrato, la certificación de la finalización de la función tal como lo establece el manual de supervisión, ni el acta de terminación.

Igualmente pese a que dentro del contrato quedó establecido que la entidad realizaría el pago al contratista luego del recibo a satisfacción de los productos entregables, no se estableció un plazo definido para que la entidad procediera a la revisión de los entregables ya que esta no puede perpetuarse realizando dicha revisión.

El plazo de ejecución establecido dentro del contrato No. 107 fue de 2 meses los cuales se cumplieron el 30 de mayo de 2022, 5 meses después de dicho plazo, la entidad aún continuaba revisando los entregables. Esta situación podría interpretarse como una clara falta de planeación, ya que el plazo establecido para este proceso, no era el suficiente para que la entidad realizara la correspondiente revisión y proceder al recibo a satisfacción de los entregables.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia

5. ANEXO 1. MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	Relación de Hallazgos	Monto	Incidencias				
			A	D	F	P	OI
1	Formato Declaración de Bienes y Rentas (D)		X	X			
2	Administración del sistema de Archivo contractual (OI)		X				X
3	Informe de supervisión y constitución de reservas de orden de compra 44770 del 2020 (D)		X	X			
4	Publicación de los documentos en la plataforma del sistema de contratación pública SECOP (D)		X	X			
5	Supervisión contrato de consultoría No. 107 de 2022 (D)		X	X			

Carrera 69 No. 44-35 Piso 7 • Código Postal 111071 • PBX 5187000
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá D. C., Colombia