

## **INFORME AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE**

**A LA**

**SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - SNR  
VIGENCIA 2022**

**CGR-CDGPIF- Nro. 10  
Mayo 2023**

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor General de la República

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado para la Gestión  
Pública e Instituciones Financieras

Julio César Cárdenas Uribe

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Supervisor

Javier Alex Hurtado Malagón

Equipo Auditor:

Líder

Amparo Edith Orozco Salas

Integrantes del Equipo Auditor

María Yaneth Idárraga Patiño  
Jennifer Rodríguez Mendoza  
German Díaz Rodríguez  
Héctor Hernán Pinzón López  
William Andrés Álvarez Marcelo  
Juan Manuel Zambrano Vigoya  
José Manuel Poveda Romero  
Samir José Polo Quiñones  
Víctor Chitiva Acosta

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
1.1	SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	5
1.2	MARCOS NORMATIVO	7
1.3	RESPONSABILIDAD DE LA CGR	9
<b>2.</b>	<b>OPINIÓN CONTABLE</b>	<b>11</b>
2.1	FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN	101
2.2	OPINIÓN ESTADOS CONTABLES - CON SALVEDADES	11
<b>3.</b>	<b>EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO FINANCIERO</b>	¡Error!
	Marcador no definido.1	
<b>4.</b>	<b>EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO</b>	<b>11</b>
<b>5.</b>	<b>OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL</b>	<b>133</b>
5.1	REFRENDACIÓN DE LA RESERVA PRESUPUESTAL	13
<b>6.</b>	<b>FENECIMIENTO DE LA CUENTA</b>	<b>133</b>
<b>7.</b>	<b>ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS</b>	<b>133</b>
<b>8.</b>	<b>EFFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>144</b>
<b>9.</b>	<b>GESTIÓN ENERGÉTICA EFICIENTE</b>	<b>14</b>
<b>10.</b>	<b>RELACION DE HALLAZGOS</b>	<b>144</b>
<b>11.</b>	<b>PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>155</b>
	<b>ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b>	<b>174</b>
	<b>ANEXO 2. DENUNCIAS CIUDADANAS</b>	<b>17474</b>
	<b>ANEXO 3. ESTADOS FINANCIEROS</b>	<b>177</b>
	<b>ANEXO 4. EFFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>180</b>



88111

Bogotá D.C.,

Doctor  
**ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO**  
Superintendente  
Superintendencia de Notariado y Registro  
Roosvelt.rodriguez@supernotariado.gov.co  
Calle 26 #13-49 Interior 201  
Bogotá

Respetado doctor Rodríguez:

La Contraloría General de la República - CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría a los Estados Financieros de la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR, por la vigencia 2022, los cuales comprenden, el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados, el Estado de Cambios en el Patrimonio, el Estado de Flujo de Efectivo y las notas a los Estados Financieros; así como la Información Presupuestal para la misma vigencia.

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

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

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

## 1. INTRODUCCIÓN

La CGR adelantó AF a la SNR por la vigencia 2022, la que incluyó los siguientes objetivos:

1. Determinar si los estados financieros de la vigencia 2022 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera aplicable, y si se encuentran libres de

incorrecciones materiales, ya sea por fraude o error y emitir la opinión correspondiente.

2. Evaluar la ejecución del presupuesto de la vigencia 2022 y emitir la opinión correspondiente.
3. Evaluar las reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2022, para efectos de su refrendación.

## 1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

La SNR, entidad adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, fue creada mediante el Decreto 3346 del 28 de diciembre de 1959 y a lo largo de su historia ha tenido diferentes modificaciones y reestructuraciones, su más reciente fue el 4 de agosto de 2022 de conformidad con el Decreto 1554, buscando fortalecer su capacidad institucional y función pública.

La SNR tiene por misión *“la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios; los Registradores de Instrumentos Públicos; los Curadores Urbanos; los gestores, operadores y usuarios del servicio público catastral; así como la prestación del servicio público registral con enfoque especial en el apoyo a las políticas públicas de protección, restitución y formalización de la propiedad inmueble, a fin de garantizar la guarda de la fe pública y la seguridad jurídica de los derechos de propiedad inmobiliaria en Colombia, con apego a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad”*.

Como visión, para el 2022, *“la SNR será una Entidad Pública reconocida por ser garante de los derechos de los usuarios a través de sus funciones de supervisión de los servicios vigilados y la prestación del servicio público registral, mediante el desarrollo de un liderazgo en la virtualización, digitalización, integración e interoperabilidad con otros entes públicos”*.

Dentro de sus funciones se encuentran<sup>1</sup>:

1. Proponer al Gobierno políticas, planes y programas sobre los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos.
2. Ejercer la inspección, vigilancia y control sobre servicio público notarial en los términos establecidos en las normas vigentes.
3. Impartir las directrices e instrucciones para eficiente prestación del servicio público de notariado mediante la expedición de conceptos, circulares y demás actos administrativos que se requieran con el fin orientar el ejercicio de la actividad notarial.
4. Implementar sistemas administrativos y operativos para lograr la eficiente prestación de notariado procurando su racionalización y modernización.

---

<sup>1</sup> Artículo 11 del Decreto 2723 de 2014

5. Realizar visitas generales, especiales, de seguimiento, por procedimientos virtuales o por cualquier otra modalidad a la actividad desarrollada por los Notarios y las Notarías.
6. Investigar y sancionar faltas disciplinarias de los Notarios, en el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación.
7. Proponer al Gobierno Nacional la creación, supresión, fusión y recategorización de Notarías y sus círculos respectivos, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.
8. Realizar directamente o por medio de entidades especializadas, los programas de capacitación formal y no formal que requieran los Notarios y empleados de Notarías.
9. Proponer al Gobierno Nacional la fijación de nuevas tarifas por concepto de derechos por la prestación del servicio público de notariado y modificación de mismas.
10. Actualizar anualmente de acuerdo con IPC las tarifas notariales.
11. Apoyar la realización de los concursos para proveer las vacantes en el cargo del notario, de conformidad con la delegación del Consejo Superior de Carrera Notarial.
12. Prestar servicio público registral a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.
13. Llevar los registros de predios abandonados y de predios para reparación a víctimas de conformidad con la normativa vigente.
14. Ejercer la inspección, vigilancia y control las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, en los términos establecidos en las normas vigentes.
15. Realizar visitas generales, especiales, de seguimiento, por procedimientos virtuales, o por cualquier otra modalidad, a las Oficinas Registro de Instrumentos Públicos.
16. Instruir a los Registradores de Instrumentos Públicos, sobre la aplicación de normas que regulan su actividad.
17. Ordenar la suspensión inmediata de aquellas actuaciones irregulares de los Registradores de Instrumentos Públicos y disponer que se adopten las medidas correctivas del caso.
18. Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los Registradores de Instrumentos Públicos, en el desarrollo sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá tener la Procuraduría General de la Nación.
19. Fijar los estándares de calidad requeridos para la prestación de los servicios públicos notarial y registral.
20. Implementar sistemas administrativos y operativos para lograr la eficiente prestación del servicio público de registro de instrumentos públicos procurando su racionalización y modernización.
21. Proponer al Gobierno Nacional la creación, supresión, fusión y modificación de Oficinas de Registro Instrumentos Públicos y sus círculos respectivos, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.
22. Fijar y actualizar las tarifas por concepto derechos por la prestación los servicios de registro de instrumentos públicos.

23. Proporcionar a los Órganos de Control y a la Fiscalía General de la Nación la información que solicite sobre los bienes inmuebles registrados en cumplimiento de sus funciones.
24. Apoyar, en los términos señalados en la ley y bajo las orientaciones del Consejo Superior de Carrera Registral, los concursos para proveer las vacantes en los empleos de Registradores Instrumentos Públicos.
25. Adelantar y promover estudios, investigaciones y compilaciones en materia notarial y registral y divulgar sus resultados.
26. Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los curadores urbanos y ex curadores urbanos, en el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación.
27. Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los servidores y exservidores públicos, en el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación.
28. Las demás que señale la Ley.

La SNR es responsable de la preparación y presentación de los estados financieros y cifras presupuestales, de conformidad con el marco normativo aplicable. También es responsable del contenido de la demás información suministrada a la CGR en el curso de la auditoría, como del Control Interno Contable que considere necesario para permitir que toda la información se encuentre libre de incorrección material debida a fraude o error.

## 1.2 MARCO NORMATIVO

### Regulación Contable

- Decreto 2674 de 2012, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, determina el marco para la administración, implantación, operatividad, uso y aplicabilidad. Como herramienta modular automatizada donde se registran la gestión financiera pública nacional.
- Resolución Nro. 533 de 2015 y sus modificaciones de la CGN, *“por la cual se incorpora como parte integrante del régimen de contabilidad pública, la estructura del marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el marco conceptual para la preparación y presentación de información financieras; las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos; los procedimientos contables; las guías de aplicación; el catálogo general de cuentas y la doctrina contable pública.”*
- Resolución Nro. 620 de 2015, de la CGN, la cual incorpora, el catálogo general de cuentas (CGC), que es aplicado por las entidades de gobierno para efectos de registro y reporte de información financiera a la CGN, en las condiciones y plazos que determine este organismo de regulación.

- Resolución Nro. 193 de 2016 "Por la cual se incorpora, en los procedimientos transversales del régimen de contabilidad pública, el procedimiento para la evaluación del control interno contable".
- Resolución Nro. 706 de 2016 de la CGN "Por la cual se establece la información a reportar, los requisitos y los plazos de envío a la Contaduría General de la Nación". Al efecto, la fecha límite de reporte es el 28 de febrero de 2023."
- Resolución Nro. 441 de 2019, modificada por la Resolución 193 de 2020 de la CGN, para la preparación y reporte de las notas a los estados financieros a la CGN.
- Manual de políticas contables, proceso Estados Financieros, procedimiento Estados Financieros de la SNR Código MP-GNFA-PO-01- MN-02 Versión 7 del 28 de diciembre de 2021.
- Manual de Políticas de Operación Proceso Estados Financieros Procedimiento Estados Financieros de la SNR Código MP-GNFA-PO-01-MN01 Versión: 08 del 28 diciembre de 2021.
- Instructivo Nro. 002 de 2022 de la CGN, el cual establece: "Instrucciones dirigidas a las ECP relacionadas con el cambio del periodo contable 2022 - 2023, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable."

## Regulación Presupuestal

- Decreto Ley 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".
- Ley 819 de julio 9 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 4836 de 21 de diciembre 2011, "Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia".
- Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad" artículo 292.
- Ley 2276 de noviembre 29 de 2022, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023".

- Decreto 2590 de diciembre 23 de 2022, “*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023*”.
- Circular Externa 039 del 15 de noviembre de 2022, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre aspectos a considerar para el cierre de la vigencia 2022 y apertura del año 2023 en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación.
- Circular Externa 033 del 18 de noviembre de 2022, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre el cierre del Presupuesto General de la Nación PGN para la vigencia fiscal de 2022 e inicio de la ejecución del PGN de la vigencia fiscal 2023.
- Circular 615 del 2 diciembre de 2022, expedida por la SNR, sobre el cierre financiero vigencia 2022.

### 1.3 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realizó AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, y la Ley 610 de 2000 que regulan los principios, sistemas y procedimientos técnicos de control fiscal, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, la CGR tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta AF teniendo como soporte técnico y conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica No 0012 de 2017, por la cual se adopta el documento de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera (GAF).

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

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

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

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

## 2. OPINIÓN CONTABLE

### 2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

La CGR fundamenta su opinión en la evaluación cualitativa y cuantitativa practicada a los registros contables de la SNR a 31 de diciembre de 2022, producto de la cual se evidenciaron incorrecciones e incertidumbres materiales no generalizadas, que afectan los estados financieros en su conjunto, relacionadas con:

- Subestimación en las cuentas de ingresos y patrimonio por \$3.524.300.400, dejados de percibir por la SNR, debido a que el operador con NIT. 900.666.582-2, comercializaba los certificados de tradición y libertad, no solamente a través del canal físico autorizado (cupo de servicios), sino también, haciendo uso del canal virtual, el cual no estaba autorizado.
- Incertidumbre en la cuenta de activos intangibles, en razón a que la SNR no ha adelantado con oportunidad las gestiones administrativas y legales necesarias, encaminadas a obtener la titularidad y registro de los derechos patrimoniales de autor ante la Dirección Nacional de Derechos del Autor del Ministerio del Interior, de los cinco (5) desarrollos tecnológicos realizados por los Bancos identificados con los NIT. 890.300.279-4 y 890903938-8, como producto del cumplimiento de los convenios de recaudos terminados en la vigencia 2021. Es importante anotar que la SNR realiza la operatividad del recaudo de la prestación de servicios en cumplimiento de su misión, a través de estos desarrollos tecnológicos, por lo cual corresponden a activos esenciales que prestan un potencial de servicio a esta entidad y a la ciudadanía.
- Se evidencia deficiencias en la comunicación entre las áreas generadoras y proveedoras de información que impactan los estados financieros, por cuanto no remitieron con oportunidad al área contable la información correspondiente de todos los desarrollos tecnológicos, con el fin de ser revelada y registrada en el momento de la ocurrencia de los hechos, con el fin de revelar la realidad económica de los activos intangibles de la SNR.

## 2.2 OPINIÓN ESTADOS CONTABLES - CON SALVEDADES

En opinión de la CGR, excepto por lo descrito en los párrafos del numeral 2.1 “*Fundamento de la opinión*”, los Estados Financieros de la SNR presentan razonablemente en todos los aspectos significativos, la situación financiera a 31 de diciembre de 2022 y los resultados de sus operaciones, de conformidad con el marco de información financiera aplicable. Por lo tanto, la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros es “**CON SALVEDADES**”

La opinión sobre el Estado de Situación Financiera de la SNR para la vigencia 2022, cambió con relación a la vigencia 2021, en la que se emitió “Opinión Sin Salvedades”.

## 3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

Aplicada la metodología establecida en la CGR, para la evaluación del Control Interno Financiero, la SNR obtuvo una calificación “**CON DEFICIENCIAS**”, al evidenciarse que, en materia contable, presupuestal y contractual, dicha calificación presentó deficiencias en las actividades de control, seguimiento y oportunidad para cada una de las labores realizadas en el manejo financiero, así:

- Falta de seguimiento, control y monitoreo a los acuerdos de niveles de servicio, que conllevaron a que la SNR dejara de percibir recursos por concepto de CTL's.
- Omisión del registro y revelación de bienes intangibles (licencias-software).
- Información no confiable y de calidad reportada a contabilidad por parte de la OTI, que no garantiza la eficiencia y eficacia en el procesamiento y generación de la información con las características necesarias, de modo que esta sea procesada adecuadamente.
- Falta de sinergia entre el proceso contable y las áreas generadoras y proveedoras de información que impactan los estados financieros, por cuanto no remiten oportunamente al área contable la información correspondiente.
- Falta de diligencia, gestión y coordinación por parte de la SNR, que permita poner a disposición los bienes improductivos de la SNR a otras entidades con el fin de obtener productividad y beneficio al Estado colombiano.
- Deficiente planeación, ejecución, supervisión y control de las necesidades presentadas para ser satisfechas por la SNR.
- Falta de coordinación entre las áreas comprometidas en la ejecución y terminación de los contratos.
- Debilidades en la ejecución de los contratos que no han permitido la culminación de la construcción de la oficina de Facatativá, impidiendo la puesta en funcionamiento y por ende la prestación del servicio a la ciudadanía.

## 4. EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

Para la evaluación de la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno de la SNR y conforme a lo establecido en el numeral 6 del artículo 268 de la Constitución Política

de Colombia y la Resolución REG-EJE-0080-2020<sup>2</sup>, se evaluó la gestión de la Oficina de Control Interno (OCI) durante la vigencia 2022, quien en el ejercicio de sus funciones realizó las actividades correspondientes a la prevención, control y seguimiento a la debida ejecución de los recursos públicos.

El Plan fue implementado entre el 22 de enero de 2022 y el 23 de enero del 2023, y estuvo conformado por tres auditorías a procesos, once a las ORIP, seis arquezos de caja menor a direcciones regionales y el nivel central, quince seguimientos a procesos para implementar acciones de mejoramiento a la entidad, treinta y ocho informes de Ley, ocho asistencias a comités, cuarenta y ocho acciones de aseguramiento al proceso interno, mediante la aplicación del Instrumento de autodiagnóstico para el aseguramiento de la calidad de la Auditoría Interna en el sector público V.1.0 del Modelo Integrado de Planeación y Gestión del DAFP; así como la realización de otras acciones de asesoramiento y acompañamiento a la gestión, relacionadas con la orientación metodológica a líderes de proceso, capacitaciones al interior de la OCI y fomento de la cultura del autocontrol en la SNR.

Tabla 1  
Principales actuaciones de la OCI de la SNR - Vigencia 2022

Nro.	Descripción de las Actuaciones Realizadas	Registro (Soporte)
1	Tres auditorías a procesos	Informe de auditoría
2	Once auditorías a las ORIP	Informe de auditoría
3	Seis arquezos de caja menor a direcciones regionales y el nivel central	Informe de actividad
4	Quince seguimientos a procesos	Informe de seguimiento
5	Treinta y ocho informes de Ley	Informe de Ley
6	Ocho asistencias a comités	Actas de comité
7	Cuarenta y ocho acciones de aseguramiento al proceso interno	Informe de actividad
8	Otras acciones de asesoramiento y acompañamiento a la gestión	Informe de actividad

Fuente: información SNR

Elaboro: Equipo auditor CGR

La OCI desarrolló la ejecución de las actividades previstas en el Plan, con independencia y objetividad; pese a ello en la SNR persisten las deficiencias en los controles de algunos riesgos y procesos, entre ellos, los relacionados con los Ingresos Fiscales No Tributarios, puesto que se continúan presentando diferencias entre la información que reportan los aplicativos con lo que dispone la entidad para ello y los registros contables; así como debilidades en la ejecución de las funciones de la supervisión en todas las etapas de los procesos contractuales, que han generado dificultades en la programación y ejecución presupuestal.

2 Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0080 DE 2020 de la Contraloría General de la República "Por la cual se adopta el Procedimiento para la evaluación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado"

## 5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

En opinión de la CGR, la planeación, programación y ejecución del presupuesto de la SNR para la vigencia 2022 es “**RAZONABLE**”, toda vez que fue preparado en todos los aspectos materiales de conformidad al marco normativo aplicable. La CGR no evidenció incorrecciones materiales que impactaran la información presupuestal del sujeto de control.

### 5.1 REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

Al cierre de la vigencia 2022 la SNR constituyó 1.724 reservas presupuestales por \$42.562.872.647,30, de las cuales se seleccionó una muestra de 7 por \$27.917.897.402,30 que corresponden a un 65.59% de los recursos totales de las reservas; como resultado de la evaluación se estableció que la SNR dio cumplimiento a la normativa presupuestal aplicable; por lo tanto, la CGR refrenda 7 Reservas Presupuestales por \$27.917.897.402,30 que corresponden al 100% de la muestra.

## 6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR **FENECE** la Cuenta Fiscal de la SNR, por la vigencia fiscal 2022, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 2.  
Fenecimiento de la Cuenta Fiscal – Vigencia 2021

OPINION CONTABLE	OPINION PRESUPUESTAL
Con Salvedades	Razonable
<b>FENECE</b>	

Elaboró: Equipo Auditor

La información reportada en el aplicativo SIRECI<sup>3</sup> por la SNR durante vigencia fiscal 2022, fue presentada en los plazos establecidos y su contenido cumple con los parámetros definidos por la CGR.

## 7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En desarrollo del proceso auditor se atendieron dos (2) denuncias ciudadanas, que se relacionan a continuación, cuyo desarrollo se muestra en el Anexo Nro. 2.

- 2022-255729-82111-D. Relacionada con presuntas irregularidades en la SNR, en el proceso de expedición de Certificados de Tradición y Libertad y Certificados de no Propiedad por terceros ajenos a la SNR y a través de páginas online.

<sup>3</sup> Sistema de Rendición Electrónico de la cuenta e informes y otra información

- 2022-252440-82111-D. Relacionada con irregularidades en la ejecución presupuestal, vigencias futuras, venta de lote en la calle 26, demandas por decisiones ilegales, obras de infraestructura innecesaria entre otros aspectos.

## 8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento de la SNR se encuentra consolidado y conformado por 401 acciones que corresponden a 97 hallazgos.

Como resultado de la evaluación realizada por la CGR se verificaron 46 hallazgos con 155 acciones de mejora, las cuales tenían como fecha máxima de vencimiento 31 de diciembre de 2022.

Luego de verificada su efectividad, mediante mesas de trabajo y pruebas de cumplimiento dentro de los procesos de auditoría, y evaluada la consistencia de las evidencias de las actividades, se encontró que dichas acciones no lograron suplir las deficiencias o causas que generaron la totalidad de los hallazgos.

De los 46 hallazgos, 20 se evaluaron como efectivos y 26 se mantienen como no efectivos, arrojando un promedio de 43% de efectividad del Plan (Ver Anexo Nro. 4).

De acuerdo a lo expuesto y de conformidad con la aplicación de la metodología establecida en la GAF de la CGR, el Plan de Mejoramiento fue **“INEFECTIVO”**. Por lo tanto, el total de los 20 hallazgos con acciones efectivas, pueden ser retirados del Plan de Mejoramiento y para los restantes, se requiere reformular las acciones de mejora y definir actividades que logren resolver las causas que los generaron.

## 9. GESTIÓN EFICIENTE DE ENERGÍA

Como resultado de la verificación realizada al cumplimiento de los lineamientos establecidos para la Gestión Eficiente de la Energía en la SNR, de conformidad con el artículo 30 de la Ley 1715 de 2014, modificado el artículo 292 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, se evidenció que la SNR no atendió dichos lineamientos, y por ende, debido a la no aplicación de la norma, la entidad no logró establecer y ejercer medidas de eficiencia energética que le hubiesen permitido cumplir con las obligaciones fijadas para el ahorro en el consumo de energía, así como haber destinado recursos para ello y dar cobertura en todas sus oficinas. De lo anterior se plasmó el hallazgo Nro. 18 del presente informe por incumplimiento de lo establecido en la Ley 1955 de 2019.

## 10. RELACION DE HALLAZGOS

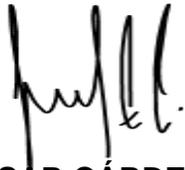
Como resultado de la AF adelantada a la SNR para la vigencia 2022, se determinaron dieciocho (18) hallazgos, de los cuales cinco (5) tienen incidencia

fiscal por \$5.734.639.293, diez (10) con presunta connotación disciplinaria y uno con posible incidencia penal.

## 11. PLAN DE MEJORAMIENTO

La SNR debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recibo. La habilitación para la suscripción de dicho plan en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes SIRECI, se deberá solicitar directamente a través del aplicativo, de conformidad con la Guía dispuesta para tal fin por la CGR. El sistema le pedirá subir como soporte copia del oficio de radicación de este informe en la Entidad.

Atentamente,



**JULIO CÉSAR CÁRDENAS URIBE**  
Contralor Delegado para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras.

Aprobó: CES No. 9 del 10/05/2023

Revisó: María Cristina Quintero Quintero - Directora de Vigilancia Fiscal  
Javier Alexa Hurtado Malagón - Supervisor

Elaboró: Equipo Auditor

Amparo Edith Orozco Salas - Líder de Auditoría

María Yaneth Idárraga Patiño

Jennifer Rodríguez Mendoza

German Díaz Rodríguez

Juan Manuel Zambrano Vigoya

Héctor Hernán Pinzón López

William Andrés Álvarez Marcelo

José Manuel Poveda Romero

Samir José Polo Quiñones

Víctor Chitiva Acosta



## ANEXO Nro. 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera vigencia 2022, realizada a la SNR se determinaron 18 hallazgos administrativos, de los cuales cinco (5) tienen incidencia fiscal por \$5.734.639.293 y diez (10) con presunta connotación disciplinaria y uno con posible incidencia penal, los cuales se presentan a continuación:

### HALLAZGOS CONTABLES

#### **HALLAZGO Nro.1. Activos Intangibles- Desarrollos Tecnológicos Bancos NIT. 890.300.279-4 y 890903938-8**

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de la CGN señala:

#### **“5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA**

**44. Esencia sobre forma:** *las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica; por ello, esta prima cuando existe conflicto con la forma legal que da origen a los mismos.”*

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

##### **6.1.1 Activos**

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

*57. Los activos de una entidad proceden de transacciones u otros sucesos pasados. Las entidades pueden obtener los activos mediante una transacción de intercambio, por un desarrollo interno o producto de transacciones sin contraprestación incluidas en el ejercicio del poder soberano. Las transacciones o sucesos que se espera ocurran en el futuro no dan lugar por sí mismos a activos; así, por ejemplo, la intención de comprar inventarios no cumple, por sí misma, la definición de activo.” (Subrayado fuera de texto).*

#### **“6.2 Reconocimiento de los elementos de los estados financieros**

*83. El no reconocimiento de un elemento de los estados financieros no se subsana revelando, en las notas a los estados financieros, las políticas contables aplicadas. Sin embargo, la revelación en las notas a los estados financieros puede proporcionar información sobre los elementos que cumplen algunas, aunque no todas, las características de su definición.”*

La Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGR – Anexo Procedimiento para la evaluación del control interno contable indica:

### **“3.2 Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable**

*3.2.9.1 Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable: El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas y en aras de lograr la sinergia que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.”*

Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos Actualizadas, según la Resolución 211 de 2021 de la CGN señala que:

#### **“15.2. Medición inicial**

##### **15.2.1. Activos intangibles adquiridos**

*15. Los activos intangibles adquiridos o desarrollados en virtud de la ejecución de contratos de concesión se medirán de acuerdo con lo establecido en la Norma de acuerdos de concesión desde la perspectiva de la entidad concedente.”*

La SNR suscribió con el Banco con NIT. 890.300.279-4, los siguientes convenios:

A.- convenio de Recaudo Nro. 1, del 16 de agosto de 2013 dentro del cual se establece:

*“CLAUSULA PRIMERA. OBJETO, EL BANCO se compromete para con LA SUPERINTENDENCIA a prestar los servicios de recaudo por concepto de los Derechos de Registro, dicho recaudo se realizara a través de la red de oficinas banco, las cuales se relacionan en documento aparte y que como Anexo No.1 forma parte integral del presente convenio (...)”*

*“PARRAFO PRIMERO DE LA CLUSULA DECIMA: Las inversiones realizadas por parte de EL BANCO para la operatividad del servicio, y que conforme al Anexo 2 se constituye en obligaciones a cargo de éste, en cuanto son cubiertas por la reciprocidad pactada, declaran las partes desde la suscripción del presente documento, que serán propiedad de LA SUPERINTENDENCIA, una vez terminado el convenio.” (Subrayado fuera de texto).*

Por su parte, los numerales 4 y 5.12 del Anexo 2 – Técnico Convenio Liquidación y Pago de Derechos de Registro, del Convenio de Recaudo Nro. 1 establece que:

#### **“4. DERECHOS DE AUTOR**

*En virtud el convenio de recaudo el Banco se obliga a transferir a la SNR los derechos patrimoniales de autor del sistema de información que soporta el recaudo objeto del presente convenio, incluida la totalidad de los códigos fuentes que le permitan a la SNR hacer mantenimiento del sistema; en consecuencia, el banco deberá realizar los trámites necesarios para la transferencia de los derechos de autor, propiedad y uso del sistema de información, de los códigos fuentes y de los componentes desarrollados a la SNR. (...)*

*“5.12 Capacitación: El banco deberá entregar manual de usuario para el acceso y uso de la aplicación. Adicionalmente, se deberá realizar capacitaciones a los usuarios asignados por la SNR. Al momento de entregar a la SNR la licencia de la plataforma, con lo cual la SNR pasa a ser la dueña de esta herramienta, se deberá realizar capacitación a los funcionarios en la instalación, configuración y arquitectura de la misma. Adicionalmente, se deberá entregar guía de instalación y diseño de la aplicación.”*

B.- **Convenio sin número suscrito de fecha 12 de noviembre de 2015**, establece:

*“CLAUSULA PRIMERA. OBJETO. EL BANCO se compromete para con LA SUPERINTENDENCIA a **prestar los servicios de recaudo** por concepto de los derechos de Registro, Certificados de Tradición y Libertad y consulta individual y masivas de índices de propietarios, en la modalidades por cupos o individuales; dicho recaudo se realizará a través de la extensión de red del Banco en las ciudades establecidas en el anexo; el pago se podrá realizar a través de otros canales de recaudo que las Partes en conjunto y a futuro puedan convenir (...)*

*“Numerales 3 y 5 de la CLAUSULA SEXTA. OBLIGACIONES DEL BANCO*

*3) Brindar las herramientas de conciliación necesarias para que la SUPERINTENDENCIA tenga un control sobre los servicios expedidos en relación con los dineros recaudados por los medios de pago, habilitados para ello el ingreso a una página web transaccional.” (...).*

*5) Implementar la infraestructura tecnológica transaccional (medios de Pago) necesarias, así como su soporte y mantenimiento durante la vigencia de este convenio. (...)*

*“PARRAFO PRIMERO DE LA CLAUSULA DECIMA: Las inversiones realizadas por parte de EL BANCO para la operatividad del servicio, se constituye en obligaciones a cargo de éste, en cuanto son cubiertas por la reciprocidad pactada, declaran las partes desde la suscripción del presente documento, que serán propiedad de LA SUPERINTENDENCIA, una vez terminado el convenio.”*

C.- **Convenio de Recaudo sin número de fecha 18 de agosto de 2016**, señala:

*“CLAUSULA PRIMERA- OBJETO: EL BANCO se obliga a prestar los servicios de recaudo por concepto de los derechos de expedición de certificados de tradición y libertad, consultas individuales y masivas de índices de propietarios, en las modalidades por cupos o individuales, a través de la plataforma web transaccional*

de la SUPERINTENDENCIA, facilitando para ello que los usuarios efectúen el pago electrónico a través de medio de pago PSE, Código de Barras, Tarjetas débito y crédito, así como de otros medios de pago que se acuerden entre las partes.”

“CLAUSULA QUINTA: SISTEMA DE RECAUDO Y SOFTWARE. EL BANCO pondrá a disposición de los usuarios su sistema de recaudo para el desarrollo y ejecución de los servicios objeto del presente convenio. Se deja expresa constancia que la Plataforma Web Tecnológica Transaccional, y las actualizaciones, modificaciones y cambios que sean realizados por REALTECH como proveedor tecnológico que atiende, suministra, controla y soporta la plataforma de integración entre los sistemas de LA SUPERINTENDENCIA y el BANCO para su correcto mantenimiento funcionamiento, son de propiedad de la SUPERINTENDENCIA.”  
(Subrayado fuera de texto)

D.- **Convenio de Recaudo sin número del 27 de marzo de 2017**, señala:

“CLAUSULA PRIMERA- OBJETO: EL BANCO se compromete para con LA SUPERINTENDENCIA a prestar los servicios de recaudo por concepto de los Derechos de Registro. Dicho recaudo se realizará mediante el botón PSE, factura código de barras a través de la red de oficinas y de la extensión de red del BANCO, en efectivo, cheque y a través de datafono para tarjetas débito y crédito. Lo anterior, sin perjuicio de los demás canales de recaudo que las Partes en conjunto y a futuro puedan convenir.”

“PÁRRAFO PRIMERO DE LA CLÁUSULA SEXTA: Las inversiones realizadas por EL BANCO para prestación del servicio objeto del presente Convenio, y que conforme al Anexo No. 2 se constituye a cargo de éste, en cuanto son cubiertas por la reciprocidad pactada, declaran LAS PARTES desde la suscripción del presente Convenio, que serán de propiedad de LA SUPERINTENDENCIA, una vez terminado el convenio. (...)”. (Subrayado fuera de texto)

“Numeral 3 de la CLAUSULA SEPTIMA- OBLIGACIONES DEL BANCO: a través del proveedor tecnológico del BANCO, adelantar el diagnóstico e implementación de una nueva plataforma tecnológica y desarrollos necesarios para la operación de servicios de recaudo de Derechos de Registros, dentro de las condiciones establecidas por la entidad en los Anexos No. 03 y 04, y su proyecto denominado “Registro Electrónico”, el cual involucra la Radicación Electrónica, Repositorio de Escrituras y servicios de Alertas tempranas a usuarios e integración de los sistemas de LA SUPERINTENDENCIA con el servicio Nodo Central. Para ello deberá implementar la infraestructura tecnológica transaccional (medios de pago) necesaria, así como su soporte y mantenimiento durante la vigencia del presente Convenio.”

**La SNR celebró Convenio de Recaudo Nro. 05 con NIT: 890903938 – 8, el 18 de marzo de 2016**, el cual señala en el párrafo primero de la cláusula octava que:

“PARAGRAFO PRIMERO- Las inversiones realizadas por parte de EL BANCO para la operatividad del servicio y soporte de la plataforma transaccional, se constituyen en obligaciones a cargo de este, en cuanto son cubiertas por la reciprocidad pactada, declaran las partes desde la suscripción del presente documento, que

serán de propiedad de LA SUPERTINTENDENCIA, una vez terminado el convenio.”

## 1. Banco NIT. 890.300.279-4

Analizadas las cláusulas de los Convenios de Recaudos celebrados entre la SNR y el Banco NIT. 890.300.279-4, en los que se establecen que las inversiones realizadas en los desarrollos tecnológicos (Licencias y/o Software), para la prestación de los servicios de la SNR son de su propiedad una vez terminados estos convenios<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta que los convenios de recaudos fueron terminados unilateralmente el 21 de junio de 2021 por parte de la SNR, se verificó y estableció contablemente que los cuatro (4) desarrollos tecnológicos producto de los convenios, no se encuentran ingresados en los inventarios de la entidad, ni registrados en los Estados Financieros de la SNR; sólo hasta la vigencia 2022 se reveló en las notas<sup>5</sup> a los estados financieros el desarrollo del aplicativo denominado Registro Electrónico REL (*la Plataforma tecnológica para el proyecto de registro electrónico inmobiliario que incluye los módulos repositorios de escrituras, liquidador de derechos de registro y radicación electrónica*).

Frente al desarrollo del Registro Electrónico REL, se celebró entre las partes Contrato de Cesión gratuita de Derechos Patrimoniales de Autor entre SNR y el Banco, el cual establece que:

*“CLÁUSULA PRIMERA OBJETO: El CEDENTE transfiere a título gratuito, universal y sin limitación alguna a EL CESIONARIO, la titularidad de los derechos patrimoniales de autor que ostenta por la creación de la aplicación y/o software que a continuación se describe: Sistema REL Radicación Electrónica que incluye los módulos Repositorio de Escrituras, Liquidador de Derechos de Registro y Radicación. En virtud de lo anterior, EL CESIONARIO se configura como titular derivado y adquiere los derechos de uso, transformación, adaptación y comunicación pública de la obra.*

<sup>4</sup> La SNR mediante Radicado Nro. SNR2021EE04768 del junio de 2021, suscrito por la Secretaria General de la SUPERINTENDENCIA, comunicó al representante legal del Banco identificado con NIT. 890.300.279-4, la terminación unilateral de los convenios de recaudo suscrito entre la SNR y el banco.

<sup>5</sup> NOTAS Página 107

*A la fecha se encuentra pendiente el reconocimiento del Sistema de Radicación Electrónica REL en los estados financieros, ya que acorde con los lineamientos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno en el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera numeral 6.1 Reconocimiento de los elementos de los estados financieros “Se denomina reconocimiento al proceso de incorporación en la información financiera de un hecho económico que cumpla la definición de activo, pasivo, patrimonio, ingreso, gasto o costo, que tenga la probabilidad de generar una entrada o salida de potencial de servicio o de beneficios económicos futuros y que se pueda medir con fiabilidad.”(Subrayado fuera de texto original)1, acorde con estos lineamientos la entidad no presenta una medición fiable de este activo intangible para su reconocimiento y ha venido indagando la valoración de este software para su incorporación en los estados financieros como se detalla en el oficio SNR2022EE: 117884 remitido al Banco de Occidente donde se requiere el costo de este software para su registro, por lo cual el software en la actualidad es de propiedad de la SNR y no se conoce el costo en razón a que fue desarrollado por Banco de Occidente.*

**CLÁUSULA. SEGUNDA DURACIÓN:** *La cesión descrita en la cláusula primera del presente contrato se realiza a perpetuidad.”*

Así mismo, mediante Radicado GZG02-1204 del 21 de febrero de 2022, el banco le adjunta a la SNR documento emitido por el Ministerio del Interior que certifica la cesión realizada desde el 6 de enero de 2022 únicamente para el aplicativo Registro electrónico REL.

Debido a que no se contaba con información por parte de la SNR sobre la cesión de los otros aplicativos (liquidador de derechos de registro, Consulta Masiva de Índice de Propietario; Bancarización), la CGR mediante oficio<sup>6</sup> solicitó información al Banco, recibiendo respuesta el 24 de marzo de 2023, en el cual informan en el punto tres (3) que: “(…) Listamos los desarrollos de sistemas y funcionalidades realizados por el (NIT. 890.300.279-4) para la operatividad de los servicios contratados con base en los Convenios de Recaudo en los cuales se pactó la reciprocidad (…), siendo del caso precisar que, los desarrollos fueron entregados a la Superintendencia de Notariado y Registro; y en el momento en que se requiera por dicha Entidad, se podrá realizar la cesión y registro(s) de los derechos patrimoniales de autor de los mismos ante la Dirección Nacional de Derechos del Autor del Ministerio del Interior, a favor de la Superintendencia de Notariado y Registro.” (Subrayado fuera de texto).

*Dichos Convenios que se adjuntan a la presente respuesta, se relacionan a continuación:*

Tabla 3  
Relación de Convenios

<b>CONVENIO /OBJETO</b>	<b>DESARROLLO TECNOLÓGICO</b>	<b>FECHA DE FIRMA</b>
Convenio No. 1, recaudo de Derechos de Registro a través de las oficinas del Banco	<b>Liquidador de Derechos de Registro:</b> Aplicativo de liquidación y pago que permite el recaudo de la liquidación de los derechos de registro bajo los lineamientos de arquitectura capas que definió la oficina de informática de la SNR. Funcionalidades: Descritas en el anexo No. 2 del convenio.	16 de agosto de 2013
Convenio de recaudo Derechos de Registro, certificados de tradición y libertad y consultas individuales y masivas de índices de propiedad a través de extensión de red del Banco	<b>Consulta Masiva de Índice de Propietario:</b> Módulo de recaudo y conciliación de la venta masiva de índice propietario necesarias para que la SUPERINTENDENCIA tenga control sobre los servicios expedidos en relación con los dineros recaudados por los medios de pago, habilitando para ello el ingreso a una página web transaccional. <b>Cláusula Sexta numeral 3</b>	12 de noviembre de 2015
Recaudo de Certificados de Tradición y Libertad a través de PSE	<b>Recaudo CTL s-Bancarización:</b> Plataforma tecnológica de integración entre los sistemas de SNR y vinculación al banco y que permite la generación de CTLs, el registro del pago y el recaudo por	18 de agosto de 2016

<sup>6</sup> Radicado Sigedoc CGR Nro. 2023EE39153 de fecha 15 de marzo de 2023

	internet de estos entre otras funcionalidades. <i>Funcionalidades: Descritas en el anexo técnico del convenio.</i>	
Convenio de Recudo No. Entre la Superintendencia de Notariado y Registro y el Banco de Occidente. Recaudo de Derechos de Registro a través de Botón PSE, factura código de barras a través de oficinas y extensiones de red del banco	<b>Registro Electrónico REL<sup>7</sup>:</b> Plataforma tecnológica para el proyecto de registro electrónico inmobiliario que incluye los módulos repositorios de escrituras, liquidador de derechos de registro y radicación electrónica. <b>Funcionalidades:</b> Descritas en el anexo No.3 requerimientos técnicos y funcionales proyecto de registro electrónico <b>Cláusula Séptima numeral 3</b>	27 de marzo de 2017

Fuente: Oficio del Banco de fecha 24-03-2023

Como se aprecia, de lo anteriormente relacionado, la SNR no ha realizado gestiones administrativas ni legales encaminadas a requerir del banco y del operador tecnológico las cesiones de los desarrollos tecnológicos VUR- Liquidador de derechos de registro, consulta masiva de índice de propietario y bancarización, ni menos aún, se conoce el costo de estos activos, con el fin de obtener legalmente la titularidad a favor de la SNR y el respectivo registro dentro de los Estados Financieros de la SNR.

## 2. Banco NIT: 890903938-8

Mediante acta de fecha 17 de enero de 2022, la SNR y Banco con NIT: 890903938 - 8., liquidaron de manera bilateral los Convenio de Recaudo, incluido el convenio Nro. 5, el cual se terminó el 1 de septiembre de 2021, según certificado de cumplimiento de reciprocidad del 27 de octubre de 2021 firmado por las partes.

La CGR, al no contar con información sobre los costos del desarrollo tecnológico requirió al banco mediante oficio Nro. 2023EE0039141 del 15 de marzo de 2023, en que solicitó: “Informar de los desarrollos de sistemas y funcionalidades realizados por NIT: 890903938 – 8, con ocasión de los convenios de recaudos y reciprocidad (...), los costos y las cesiones, sí las hubo, en que incurrió el banco, (...)”

El banco con NIT: 890903938 – 8, remite respuesta en oficio sin número del 24 de marzo de 2023 en el que manifiestan que:

“(…) desde la suscripción del Convenio 5 de 2016 se estableció que serán de propiedad de la Superintendencia de Notariado y Registro una vez finalizado el convenio, situación que ocurrió producto de la liquidación de los contratos en el 2021 y que solo para efectos formales se ha remitido el documento para formalización a la Superintendencia de Notaria y Registro, y a la fecha estamos pendiente de recibir sus comentarios frente a la formalización aunque ya per se consideramos el derecho patrimonial sobre la plataforma transaccional

<sup>7</sup> Único aplicativo sobre el cual se ha realizado Cesión de derechos patrimoniales por parte del Banco a la SNR, sin embargo, no ha sido posible su registro en los EEFf debido a que se desconoce el costo del mismo.

**(denominada internamente Bancarización)** les pertenece a la finalización del Convenio 5 de 2016.

*Al respecto, frente los costos en los que incurrió Bancolombia S.A. para los desarrollos corresponden a la suma de [\$770.000.000] setecientos setenta millones pesos m/cte” (Subrayados fuera de texto).*

La CGR, no evidenció por parte de la SNR gestiones administrativas ni legales encaminadas a requerir al banco, la cesión y registros de los derechos patrimoniales del desarrollo tecnológico de Bancarización producto del convenio, con el fin que la SNR reciba legalmente la titularidad de este bien y se registren dentro de los Estados Financieros de la SNR, aspecto que no fue revelada en las notas contables al cierre de la vigencia 2022.

Las anteriores situaciones se presentan por debilidades de control interno, en razón a falta de sinergia entre el proceso contable y las áreas generadoras y proveedoras de información que impactan los estados financieros, por cuanto no remiten oportunamente al área contable la información correspondiente, con el fin de ser revelada y registrada en el momento de la ocurrencia de los hechos y reflejar en los estados financieros la realidad económica de los activos intangibles de la SNR, máxime si estos activos están prestando un potencial de servicio a la entidad. Las anteriores situaciones generan incertidumbre indeterminada en el saldo de la cuenta 1970- Activos Intangibles afectando el patrimonio de la SNR, al cierre de la vigencia 2022.

## RESPUESTA SNR

Mediante oficio Nro. SNR2023EE036401 del 18 de abril de 2023, la SNR manifiesta que:

### **Banco de NIT. 890.300.279-4**

*“Se procede a informar la trazabilidad efectuada por la SNR, respecto las gestiones tendientes a realizar el trámite de cesión de derechos de estos activos intangibles con el fin de obtener su titularidad.*

*Es pertinente indicar, que como se informó en la respuesta con radicado SNR2023IE003623 del 21 de marzo, la Entidad, si ha realizado acciones materializadas en requerimientos efectuados Al Banco Bancolombia y Banco de Occidente, encaminadas a realizar la cesión de los derechos sobre los desarrollos efectuados en el marco de los Convenios de recaudo.*

### **DESARROLLO TÉCNICO VUR:**

#### **Convenio de Recaudo No 1 del 16 de agosto de 2013 (Banco de Occidente) (Liquidador de derechos de registro):**

*Se remite oficio del 10 de octubre de 2017, cuyo asunto es Cumplimiento entrega liquidador derecho PSE- VERSION JAVA, entregado por el Banco de Occidente a*

la Superintendencia de Notariado y registro, el cual fue trasladado a las áreas competentes Oficina de Tecnologías de la Información y Dirección Técnica de Registro.

Ahora bien, respecto el trámite de la cesión de los derechos patrimoniales de este aplicativo, se informa que mediante los oficios con radicados SNR2023EE0232362 del 13 de marzo de 2023 y SNR2023EE025535 del 17 de marzo de 2023, la Entidad requirió al Banco de Occidente, para que este, informará el estado del trámite de la cesión de estos derechos.

A la fecha no se ha recibido respuesta respecto este desarrollo por parte de la Entidad Bancaria, razón por la cual se remitió correo de reiteración el día 18 de febrero de 2023.

### **DESARROLLO TÉCNICO CONSULTAS MASIVAS:**

(...)”toda vez que este Convenio no tenía como objeto el desarrollo tecnológico de una plataforma. El desarrollo del aplicativo VUR, se encuentra establecido en el marco del Convenio 01 de 2013.

El convenio suscrito entre Banco de Occidente y la Superintendencia de Notariado y Registro el 12 de noviembre de 2015, hace referencia al servicio de **recaudo** a través de SUPERGIROS, en efecto menciona los servicios de Derechos de Registro, certificados de tradición y libertad y consultas individuales y masivas de índices de propiedad, pero en el proceso de recaudo, este servicio no implica desarrollo tecnológico alguno, sino un servicio de recaudo, es decir, un control de los ingresos por los diferentes servicios registrales prestados en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

La Entidad tiene 195 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, que para poder prestar su servicio deben tener un canal de recaudo habilitado, en su momento un porcentaje de oficinas recaudaban con cuenta producto (cuenta bancaria exclusiva para los servicios prestados únicamente de su oficina) y las demás recaudaban a través de una Cuentan Bancaria Nacional No.256-10600-6, en la cual la ORIP preliquidaba el servicio y direccionaba al ciudadano a Supergiros indicándole el valor a pagar.

Bajo este convenio mencionado “Supergiros” el Banco con este operador era responsable de realizar una conciliación manual entre la Data de su sistema de recaudo y la información de los sistemas misionales de las Oficinas de Registro (esta información la remitía cada ORIP a diario) y a su vez Supergiros permitía a la Superintendencia obtener información y detalle del recaudo en su página web (Consultando la validez del pago con el número del PIN, en la página de SUPERGIROS), para los controles respectivos de la SNR.

Por lo anterior, me permito aclarar que este convenio no implica entrega de desarrollos sino acceso al recaudo a través de corresponsal bancario designado por el Banco en este caso Supergiros y suministro de información de los pagos y conciliación manual.

*El desarrollo de Consulta de Índice de Propietarios se realizó a través del Convenio Convenio No 5 del 18/03/2016- Bancarización, con el objetivo de minimizar los procesos que prestaba la ORIP y brindar otro canal alterno de este servicio al ciudadano, precisando que la Oficina de Registro presta este servicio, el cual se encuentra en trámite de revisión del documento de cesión por parte de la SNR.*

### **DESARROLLO TÉCNICO BANCARIZACIÓN:**

**Convenio No 5 del 18/03/2016 (Bancolombia)- (Bancarización):** Respecto este desarrollo, se requirió al Banco Bancolombia, mediante oficio con radicado SNR2023EE 022289, con el propósito de obtener información respecto el avance en el trámite de la cesión de estos derechos de propiedad de la Superintendencia de Notariado y Registro.

**PRIMERA: OBJETO.** EL BANCO se obliga a prestar los servicios de recaudo de los derechos por concepto de expedición de certificados de tradición y libertad, consultas individuales y masivas de índices de propietarios, en las modalidades por cupos o individuales, a través de la plataforma web transaccional de LA SUPERINTENDENCIA facilitandom para ello que los usuarios efectúen pagos electrónicos a través del medio de pago PSE, Código de Barras, Tarjetas débito y crédito, así como de otros medios de pago que se acuerden entre las partes.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Los aspectos relacionados con la transaccionalidad de recaudo por los distintos medios de pago descritos anteriormente son responsabilidad del BANCO, así mismo, los dineros recaudados por concepto de los servicios anteriormente relacionados, serán depositados a la cuenta corriente que LA SUPERINTENDENCIA disponga para tal Fin. La entrega del certificado de tradición y libertad en línea, información de consultas de índices de propietarios y demás servicios que se integren, así como su contenido, serán de responsabilidad de LA SUPERINTENDENCIA.

**PARÁGRAFO SEGUNDO - EL BANCO y LA SUPERINTENDENCIA** deberán establecer un plan de trabajo conjunto que permita en menos de cinco (5) días incluir los medios electrónicos de pago mencionados anteriormente, REALTECH como proveedor tecnológico que atiende, suministra, controla y soporta la plataforma de integración entre los sistemas de La SUPERINTENDENCIA y que está vinculado con el BANCO para lograr esta integración, es responsable del mantenimiento y servicio de la plataforma Web Transaccional y/o su integración a la plataforma de LA SUPERINTENDENCIA. LA SUPERINTENDENCIA swe encargará de entregar el certificado de tradición y libertad en línea en el formato que para este fin tenga implementado en la plataforma transaccional. La plataforma Web Transaccional estará sujeta a la disponibilidad del componente de expedición de certificación que provee LA SUPERINTENDENCIA. El valor del certificado de tradición y libertad y de los demás servicios registrales convenidos será el que determine LA SUPERINTENDENCIA.

Mediante oficio del 21 de marzo de 2023, Bancolombia informó respecto el trámite:

*“(…)Ahora bien, para el caso del Convenio 5 de 2016 en el párrafo de la cláusula octava efectivamente se estableció de manera expresa que las inversiones realizadas por Bancolombia S.A. para la operatividad del servicio y soporte de la*

*plataforma transaccional se constituyen en obligaciones a cargo de este y se han cubierto con la reciprocidad en su costo, por lo que desde la suscripción del Convenio 5 de 2016 se estableció que serán de propiedad de la Superintendencia de Notariado y Registro una vez finalizado el convenio, situación que ocurrió producto de la liquidación de los contratos en el 2021 y que solo para efectos formales se ha remitido a ustedes el jueves 16 de marzo de 2023 a la Doctora gisselle.martinez@supernotariado.gov.co el borrador de “cesión de derechos patrimoniales” en el que se deja constancia nuevamente de la cesión, dado que ya per se consideramos el derecho patrimonial sobre la plataforma transaccional (denominada internamente Bancarización) les pertenece a la finalización del Convenio 5 de 2016(...).”*

*Ahora bien, como lo informa el Banco, actualmente desde la Superintendencia de Notariado y Registro se están realizando las revisiones jurídicas internas del documento de cesión, con el propósito de suscribir el documento y proceder con el respectivo registro.*

*Es importante precisar que, en el oficio de respuesta por parte del Banco de Occidente referido por la CGR, el Banco relaciona todos los Convenios suscritos por la Superintendencia de Notariado y Registro, no quiere decir esto que todos impliquen un desarrollo tecnológico de un aplicativo relacionado con la prestación del servicio registral como lo es el Convenio del 12 de noviembre de 2015 y 18 de agosto de 2016, que solo prestaban un servicio de recaudo.*

*Como se evidencia, la Entidad si ha realizado gestiones jurídicas y administrativas tendientes a obtener la titularidad de los derechos a través de la suscripción de un contrato de cesión de derechos.*

*Referente al registro de los activos intangibles en los estados financieros a 31 de diciembre 2022, es importante resaltar los siguientes lineamientos:*

**Acorde con el Marco Normativo para Entidades de Gobierno y su Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera en el Capítulo 6 Estados financieros de propósito general numeral 6.1. Definición de los elementos de los estados financieros determina:**

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

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

derecho exigible sobre el potencial de servicio o sobre la capacidad de generar beneficios económicos derivados del recurso. (...)

Los riesgos significativos inherentes al recurso corresponden a a) los efectos de las condiciones desfavorables que afectan negativamente el potencial de servicio del activo o su capacidad para generar beneficios económicos futuros, como la pérdida de su capacidad productiva o la pérdida de su valor; o b) la obligación de garantizar la adecuada operación del activo o la prestación del servicio por parte de este.<sup>8</sup> (Subraya fuera de texto original)

A su vez en el **Capítulo 6.2 Reconocimiento de los elementos de los estados financieros menciona:**

“La medición fiable, como criterio para el reconocimiento, implica que un elemento tiene un valor que se puede determinar con razonabilidad. En ocasiones, la medición requiere el uso de estimaciones razonables como una parte esencial en la elaboración de los estados financieros, sin que ello menoscabe su fiabilidad. Sin embargo, cuando no se puede hacer una estimación razonable, la partida no se reconoce. (...)

El no reconocimiento de un elemento de los estados financieros no se subsana revelando, en las notas a los estados financieros, las políticas contables aplicadas. Sin embargo, la revelación en las notas a los estados financieros puede proporcionar información sobre los elementos que cumplen algunas, aunque no todas, las características de su definición. Dicha revelación también brinda información sobre los elementos que cumplen la definición pero que no se pueden medir fiablemente (...)

Reconocimiento de activos

Se reconocen como activos, los recursos controlados por la entidad que resultan de un evento pasado y de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, siempre que el valor del recurso pueda medirse fiablemente.<sup>9</sup> (Subraya fuera de texto original)

Adicional en las **Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos**, en el **Capítulo I Activos numeral 15.1 Reconocimiento** determina:

“15. ACTIVOS INTANGIBLES

15.1. Reconocimiento

Se reconocerán como activos intangibles los recursos identificables, de carácter no monetario y sin apariencia física, sobre los cuales la entidad tiene el control, espera

<sup>8</sup> Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera - Capítulo 6 Estados financieros de propósito general numeral 6.1. Definición de los elementos de los estados financieros (Contaduría General de la Nación)

<sup>9</sup> Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera - Capítulo 6 Estados financieros de propósito general numeral 6.2. Reconocimiento de los elementos de los estados financieros (Contaduría General de la Nación)

obtener beneficios económicos futuros o potencial de servicio, y puede realizar mediciones fiables. (...)

La entidad controla un activo intangible cuando puede obtener los beneficios económicos futuros o el potencial de servicio de los recursos derivados de este y puede restringir el acceso de terceras personas a tales beneficios o a dicho potencial de servicio. (...)

La medición de un activo intangible es fiable cuando existe evidencia de transacciones para el activo u otros similares, o cuando la estimación del valor depende de variables que se pueden medir en términos monetarios.”<sup>10</sup> (Subraya fuera de texto original)

Acorde con estos lineamientos del **Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos**, los desarrollos tecnológicos VUR- Liquidador de derechos de registro, consulta masiva de índice de propietario y bancarización no cumplen los criterios para ser reconocidos como activo intangible, ni ser revelados en las notas a los estados financieros, toda vez que:

- No representan un recurso controlado por la entidad (a la fecha la SNR no posee los derechos patrimoniales sobre estos bienes, no se posee la titularidad legal ni los riesgos y beneficios significativos de este elemento al no tener la capacidad de obtener los beneficios económicos o potencial de servicio, ni poder restringir el acceso de terceras personas a tales beneficios o a dicho potencial de servicio.
- No es medible fiablemente (a la fecha la SNR no posee un valor que se pueda determinar razonablemente, ni existe evidencia de transacciones para el activo u otros similares)

Al no cumplir las características definidas anteriormente (no ser un recurso controlado ni ser medible fiablemente) no cumple los criterios para ser reconocido o revelados en los estados financieros.

Para el desarrollo tecnológico relacionado a Sistema de Radicación Electrónica – REL, del cual la entidad ya posee los derechos patrimoniales (Control), se encuentra en proceso de determinación de una medición fiable para su reconocimiento (Consulta realizada al Banco de Occidente a través de los oficios SNR2021EE:117884 y SNR2023EE:013902), al cumplir parcialmente la definición de activo intangible fue revelado en las notas los estados financieros a 31 diciembre 2022 (la revelación en las notas a los estados financieros puede proporcionar información sobre los elementos que cumplen algunas, aunque no todas, las características de su definición), como se detalla a continuación:

“A la fecha se encuentra pendiente el reconocimiento del Sistema de Radicación Electrónica REL en los estados financieros, ya que acorde con los lineamientos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno en el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera numeral 6.1

<sup>10</sup> Tomado de las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, Capítulo I Activos numeral 15.1 Reconocimiento (Contaduría General de la Nación).

Reconocimiento de los elementos de los estados financieros “Se denomina reconocimiento al proceso de incorporación en la información financiera de un hecho económico que cumpla la definición de activo, pasivo, patrimonio, ingreso, gasto o costo, que tenga la probabilidad de generar una entrada o salida de potencial de servicio o de beneficios económicos futuros y que se pueda medir con fiabilidad.”(Subrayado fuera de texto original)<sup>11</sup>, acorde con estos lineamientos la entidad no presenta una medición fiable de este activo intangible para su reconocimiento y ha venido indagando la valoración de este software para su incorporación en los estados financiero como se detalla en el oficio SNR2022EE:117884 remitido al Banco de Occidente donde se requiere el costo de este software para su registro, por lo cual el software en la actualidad es de propiedad de la SNR y no se conoce el costo en razón a que fue desarrollado por Banco de Occidente.”<sup>12</sup>

Así las cosas podemos concluir que los estados financieros de la Superintendencia de Notariado y Registro a 31 de diciembre 2022 **no presentan incertidumbre** en el saldo de la cuenta 1970- Activos Intangibles, ya que los desarrollos tecnológicos no cumplen los lineamientos para su reconocimiento en los estados financieros como activo al no existir control ni ser medibles fiablemente”.

#### **Banco NIT: 890903938-8**

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

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

Los riesgos significativos inherentes al recurso corresponden a a) los efectos de las condiciones desfavorables que afectan negativamente el potencial de servicio del activo o su capacidad para generar beneficios económicos futuros, como la pérdida de su capacidad productiva o la pérdida de su valor; o b) la obligación de garantizar la adecuada operación del activo o la prestación del servicio por parte de este.<sup>13</sup>(Subraya fuera de texto original)

<sup>11</sup> Marco Normativo para Entidades de Gobierno - Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera 6.1 Reconocimiento de los elementos de los estados financieros (Contaduría General de la Nación)

<sup>12</sup> Notas a los estados financieros diciembre 2022 comparado diciembre 2021 (Superintendencia de Notariado y Registro)

<sup>13</sup> Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera - Capítulo 6 Estados financieros de propósito general numeral 6.1. Definición de los elementos de los estados financieros (Contaduría General de la Nación)

A su vez en el **Capítulo 6.2 Reconocimiento de los elementos de los estados financieros menciona:**

“La medición fiable, como criterio para el reconocimiento, implica que un elemento tiene un valor que se puede determinar con razonabilidad. En ocasiones, la medición requiere el uso de estimaciones razonables como una parte esencial en la elaboración de los estados financieros, sin que ello menoscabe su fiabilidad. Sin embargo, cuando no se puede hacer una estimación razonable, la partida no se reconoce. (...)

El no reconocimiento de un elemento de los estados financieros no se subsana revelando, en las notas a los estados financieros, las políticas contables aplicadas. Sin embargo, la revelación en las notas a los estados financieros puede proporcionar información sobre los elementos que cumplen algunas, aunque no todas, las características de su definición. Dicha revelación también brinda información sobre los elementos que cumplen la definición pero que no se pueden medir fiablemente (...)

Reconocimiento de activos

Se reconocen como activos, los recursos controlados por la entidad que resultan de un evento pasado y de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, siempre que el valor del recurso pueda medirse fiablemente.”<sup>14</sup> (Subraya fuera de texto original).

Adicional en las **Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos**, en el **Capítulo I Activos numeral 15.1 Reconocimiento** determina:

“15. ACTIVOS INTANGIBLES

15.1. Reconocimiento

Se reconocerán como activos intangibles los recursos identificables, de carácter no monetario y sin apariencia física, sobre los cuales la entidad tiene el control, espera obtener beneficios económicos futuros o potencial de servicio, y puede realizar mediciones fiables. (...)

La entidad controla un activo intangible cuando puede obtener los beneficios económicos futuros o el potencial de servicio de los recursos derivados de este y puede restringir el acceso de terceras personas a tales beneficios o a dicho potencial de servicio. (...)

La medición de un activo intangible es fiable cuando existe evidencia de transacciones para el activo u otros similares, o cuando la estimación del valor depende de variables que se pueden medir en términos monetarios.

---

<sup>14</sup> Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera - Capítulo 6 Estados financieros de propósito general numeral 6.2. Reconocimiento de los elementos de los estados financieros (Contaduría General de la Nación)

La entidad no reconocerá activos intangibles generados internamente, excepto cuando estos sean producto de una fase de desarrollo. En consecuencia, para esta clase de activos intangibles, la entidad identificará qué desembolsos hacen parte de la fase de investigación y cuáles corresponden a la fase de desarrollo.

La fase de investigación comprende todo aquel estudio original y planificado que realiza la entidad con la finalidad de obtener nuevos conocimientos científicos o tecnológicos.

La fase de desarrollo consiste en la aplicación de los resultados de la investigación (o de cualquier otro tipo de conocimiento científico) a un plan o diseño para la producción de sistemas nuevos o sustancialmente mejorados, materiales, productos, métodos o procesos, antes del comienzo de su producción o utilización.

Los desembolsos que se realicen en la fase de desarrollo se reconocerán como activos intangibles (...)<sup>15</sup>(Subraya fuera de texto original)

Acorde con estos lineamientos del **Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos**, el desarrollo tecnológico no cumple los criterios para ser reconocidos como activo intangible, ni ser revelados en las notas a los estados financieros, toda vez que:

- A la fecha no representan un recurso controlado por la entidad (a la fecha la SNR no posee los derechos patrimoniales sobre estos bienes, no se posee la titularidad legal ni los riesgos y beneficios significativos de este elemento al no tener la capacidad de obtener los beneficios económicos o potencial de servicio, ni poder restringir el acceso de terceras personas a tales beneficios o a dicho potencial de servicio).
- No es medible fiablemente (a la fecha de cierre la SNR no posee un valor que se pueda determinar razonablemente, ni existe evidencia de transacciones para el activo u otros similares).
- A pesar de que Bancolombia S.A. informó el 24 de marzo 2023 a la Contraloría General de la República los costos totales que incurrió por valor \$770.000.000 relacionados al activo intangible (posterior al cierre de los estados financieros), no se hace referencia de los \$770.000.000 qué costos corresponden a fase de investigación (Que no se reconoce como un mayor valor del desarrollo (Gasto)) y fase de desarrollo (se reconoce como un activo intangible desarrollado) para su correcta medición, razón por la cual en gestión de determinar la fase a la que corresponde lo informado, se procedió el día 18 de abril de 2023, mediante oficio con radicado SNR2023EE036513, a requerir al Banco solicitando aclaración de esta información.

Así las cosas, podemos concluir que los estados financieros de la Superintendencia de Notariado y Registro a 31 de diciembre 2022 **no presentan subestimación por \$770.000.000** en el saldo de la cuenta 1970- Activos Intangibles, ya que a la fecha de cierre el desarrollo tecnológico no cumple los lineamientos para su

<sup>15</sup> Tomado de las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, Capítulo I Activos numeral 15.1 Reconocimiento (Contaduría General de la Nación).

*reconocimiento y revelación en los estados financieros como activo intangible al no existir control ni ser medible fiablemente.*

*Respecto las gestiones administrativas y legales que la Superintendencia de Notariado y Registro ha realizado, se encuentran los diferentes requerimientos efectuados a Bancolombia, por lo cual actualmente la Entidad se encuentra en trámite de proyección y revisión del contrato de Cesión de este aplicativo desarrollado en el marco del Convenio No 5 del 18/03/2016.”*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

### Banco NIT. Nro. 890.300.279-4

La CGR considera que lo manifestado por la SNR, frente a los desarrollos tecnológicos realizados por el Banco con NIT. Nro. 890.300.279-4, amparados en los diferentes convenios de recaudos, no desvirtúa lo observado en razón a que:

#### 1. Desarrollo Tecnológico VUR

(Liquidador de derechos de registro), producto del Convenio de Recaudo Nro. 1 del 16 de agosto de 2013, desarrolló el sistema que el Banco NIT. 890.300.279-4, entregó a la SNR el 10 de octubre de 2017, según lo informado en la respuesta. Es de anotar que la SNR terminó unilateral este convenio, decisión que fue comunicada al banco el 21 de junio de 2021 con Radicado Nro. SNR2021EE047768, fecha en la cual se debieron adelantar las gestiones pertinentes con el fin de que el desarrollo tecnológico VUR pasara a ser propiedad de la SNR, en cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero de la cláusula décima del convenio en mención.

La SNR indica en su respuesta que mediante los radicados Nros. SNR2023EE0232362 y SNR2023EE025535 del 13 y 17 marzo de 2023 respectivamente, inició gestiones ante el banco con el fin de obtener legalmente la titularidad de este desarrollo a través de la cesión de los derechos patrimoniales, lo que corrobora las deficiencias en la gestiones administrativas, jurídicas y compromiso institucional, por cuanto han transcurridos mas veinte (20) meses, desde la terminación unilateral del convenio sin obtener la cesión de derechos a que estaba comprometido el mencionado banco; solamente hasta marzo del 2023 y cuando se indaga sobre estas, es cuando inician las acciones encaminadas a dar cumplimiento al párrafo primero de la cláusula decima del Convenio de Recaudo Nro. 1 del 16 de agosto de 2013.

#### 2. Desarrollo Tecnológico Consulta Masiva

No es de recibo lo manifestado por la SNR en su respuesta, en razón a que el Banco NIT. 890.300.279-4, en el Radicado Nro. GZG02-1481 del 24 de marzo de 2023, detalló los “desarrollos de sistemas y funcionalidades realizados (...) para la operatividad de los servicios contratados con base en los convenios de recaudo en los cuales se pactó la reciprocidad (...), siendo del caso precisar que los desarrollos fueron entregados a la Superintendencia de Notariado y Registro (...), observando la CGR, que como producto

de este Convenio de Recaudo sin número del 12 de noviembre de 2015, el Banco realizó desarrollo tecnológico denominado “*Consulta Masiva de Índice de Propietarios: Módulo de recaudo y conciliación de la venta de consulta masiva de índice de propietario necesarias para que la SUPERINTENDENCIA tenga un control sobre los servicios expedidos en relación con los dineros recaudados por los medios de pago, habilitando para ello el ingreso a una página web transaccional*”, lo anterior en concordancia con lo establecido en el numeral 3 de la cláusula sexta del convenio en mención.

Así mismo, el párrafo primero de la cláusula decima del convenio indica que: “*Las inversiones realizadas por parte de EL BANCO para la operatividad del servicio, se constituye en obligaciones a cargo de éste, en cuanto son cubiertas por la reciprocidad pactada, declaran las partes desde la suscripción del presente documento, que serán propiedad de LA SUPERINTENDENCIA, una vez terminado el convenio.*”.

Frente a este desarrollo tecnológico no se evidenció gestiones adelantadas por la solicitud de la cesión patrimonial, no obstante, el banco manifestó que “*en el momento en que se requiera por dicha entidad, se podrá realizar la cesión y registro de los derechos patrimoniales (...).*”.

### **3. Desarrollo Tecnológico Bancarización**

En lo referente al Convenio de Recaudo sin número de fecha 18 de agosto de 2016, la SNR manifestó que no implicó un desarrollo tecnológico, si no la prestación de un servicio de recaudo, apreciación que no es concordante con lo expuesto por el Banco a la CGR, en el Radicado Nro. GZGO2-1481 del 24 de marzo de 2023, debido a que el banco expresa que con base en los convenios de recaudos en los cuales se pactó reciprocidad se desarrollaron sistemas y funcionalidades para la operación de los servicios contratados y “*en el momento en que se requiera por dicha entidad, se podrá realizar la cesión y registro de los derechos patrimoniales (...).*”.

Así mismo, la Cláusula Quinta del convenio relacionado anteriormente indica: “*SISTEMA DE RECAUDO Y SOFTWARE. EL BANCO pondrá a disposición de los usuarios su sistema de recaudo para el desarrollo y ejecución de los servicios objeto del presente convenio. Se deja expresa constancia que la Plataforma Web Tecnológica Transaccional, y las actualizaciones, modificaciones y cambios que sean realizados por REALTECH como proveedor tecnológico que atiende, suministra, controla y soporta la plataforma de integración entre los sistemas de LA SUPERINTENDENCIA y el BANCO para su correcto mantenimiento funcionamiento, son de propiedad de la SUPERINTENDENCIA.*”  
Subrayado fuera de texto.

Con respecto a lo indicado en la cláusula anterior, la CGR no evidencia gestiones administrativas y jurídicas dirigidas a establecer la propiedad que tiene la SNR sobre el desarrollo tecnológico u otro producto generado por el banco en el cumplimiento de convenio.

#### 4. Desarrollo tecnológico REL

Desarrollo producto del Convenio de Recaudo sin número del 27 de marzo de 2017, al respecto la SNR no se pronunció frente a lo observado por la CGR.

En lo referente a los argumentos presentados por la SNR, relacionados con el no registro de los activos intangible en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2022, la SNR cita apartes de los criterios establecidos en el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, de los activos, concluyendo que: *“los desarrollos tecnológicos VUR- Liquidador de derechos de registro, consulta masiva de índice de propietario y bancarización no cumplen los criterios para ser reconocidos como activo intangible, ni ser revelados en las notas a los estados financieros, toda vez que:*

- *No representan un recurso controlado por la entidad (a la fecha la SNR no posee los derechos patrimoniales sobre estos bienes, no se posee la titularidad legal ni los riesgos y beneficios significativos de este elemento al no tener la capacidad de obtener los beneficios económicos o potencial de servicio, ni poder restringir el acceso de terceras personas a tales beneficios o a dicho potencial de servicio.*
- *No es medible fiablemente (a la fecha la SNR no posee un valor que se pueda determinar razonablemente, ni existe evidencia de transacciones para el activo u otros similares)”.*

*Al no cumplir las características definidas anteriormente (no ser un recurso controlado ni ser medible fiablemente) no cumple los criterios para ser reconocido o revelados en los estados financieros.*

*(...) Para el desarrollo tecnológico relacionado a Sistema de Radicación Electrónica – REL, del cual la entidad ya posee los derechos patrimoniales (Control), se encuentra en proceso de determinación de una medición fiable para su reconocimiento (Consulta realizada al Banco de Occidente a través de los oficios SNR2021EE:117884 y SNR2023EE:013902), al cumplir parcialmente la definición de activo intangible fue revelado en las notas los estados financieros a 31 diciembre 2022”.*

Frente a lo anterior, la CGR considera que el no Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de los intangibles (desarrollos tecnológicos), en los estados financieros es una consecuencia de las debilidades en la gestión administrativa y jurídica de la SNR, por cuanto han transcurrido aproximadamente dos (2) años desde la terminación unilateral de los convenios y la SNR no tiene el control y la medición fiable de estos activos, lo que genera incertidumbre indeterminada en el saldo de la cuenta 1970- Activos Intangibles y el patrimonio de la SNR.

La CGR concluye que los argumentos expuestos por la SNR, no desvirtúa lo observado y el hallazgo permanece en los mismos términos en que se comunicó.

La CGR considera que lo manifestado por la SNR, frente al desarrollo tecnológico denominado Bancarización, realizado por el Banco NIT 890.903.938–8, como producto del cumplimiento del convenio de recaudo Nro. 5 del 18 de marzo de 2016, **no desvirtúa lo observado**, por cuanto la SNR en su respuesta cita los criterios y lineamientos establecidos en el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de la CGR, a tener en cuenta en el registro contable de los activos, aspectos que no han sido cuestionados por la CGR.

Así mismo, manifiesta que a la fecha no tiene el control ni la medición fiable del activo intangible desarrollado por el BANCO, por cuanto no posee los derechos patrimoniales sobre el bien, no se posee la titularidad legal, ni los riesgos y beneficios significativos del mismo, razón por la cual no se encuentran registrados en los estados financieros de la vigencia 2022.

Es de anotar, que la SNR si obtiene un potencial de beneficio y servicios de este intangible, por cuanto este es utilizado en la prestación del servicio al público, en cumplimiento de sus funciones.

**Frente a los argumentos expuestos por la SNR, la CGR considera que el no Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de los intangibles (desarrollo tecnológico Bancarización), en los estados financieros es consecuencia de las debilidades en la gestión administrativa y jurídica de la SNR, debido a que el convenio de recaudo en mención se terminó el 21 de septiembre de 2021 y la SNR inició gestiones ante el banco hasta el 10 marzo de 2023 mediante radicado Nro. SNR 2023EE02289, encaminadas a solicitar información sobre cesión de derechos patrimoniales de este desarrollo, el Banco envía respuesta a la SNR, en oficio sin número del 21 de marzo de 2023, en los siguientes términos:**

*“(…) para el caso del Convenio 5 de 2016 en el párrafo de la cláusula octava efectivamente se estableció de manera expresa que las inversiones realizadas por Bancolombia S.A. para la operatividad del servicio y soporte de la plataforma transaccional se constituyen en obligaciones a cargo de este y se han cubierto con la reciprocidad en su costo, por lo que desde la suscripción del Convenio 5 de 2016 se estableció que serán de propiedad de la Superintendencia de Notariado y Registro una vez finalizado el convenio, situación que ocurrió producto de la liquidación de los contratos en el 2021 y que solo para efectos formales se ha remitido a ustedes el jueves 16 de marzo de 2023 a la Doctora (...) el borrador de “cesión de derechos patrimoniales” en el que se deja constancia nuevamente de la cesión, dado que ya per se consideramos el derecho patrimonial sobre la plataforma transaccional (denominada internamente Bancarización) les pertenece a la finalización del Convenio 5 de 2016.”*

Como se aprecia en lo anterior, la falta de gestión ante el Banco ha conllevado a que la SNR a la fecha no cuente con la cesión de derechos patrimoniales de los

aplicativos contemplados en el convenio y que por ende permita el reconocimiento en los Estados financieros.

Frente a los costos en que incurrió el banco para el desarrollo tecnológico de Bancarización, el banco informó a la CGR el 24 de marzo de 2023 que estos ascendieron a \$770.000.000, costo que es objetado por la SNR argumentando que:

*“A pesar de que Bancolombia S.A. informó el 24 de marzo 2023 a la Contraloría General de la República los costos totales que incurrió por valor \$770.000.000 relacionados al activo intangible (posterior al cierre de los estados financieros), no se hace referencia de los \$770.000.000 qué costos corresponden a fase de investigación (Que no se reconoce como un mayor valor del desarrollo (Gasto)) y fase de desarrollo (se reconoce como un activo intangible desarrollado) para su correcta medición, razón por la cual en gestión de determinar la fase a la que corresponde lo informado, se procedió el día 18 de abril de 2023, mediante oficio con radicado SNR2023EE036513, a requerir al Banco solicitando aclaración de esta información.”*

Lo anterior, denota debilidades en la supervisión y vigilancia del convenio de recaudo, por parte del supervisor (Director Administrativo y Financiero), debido a que no ejerció con efectividad y eficacia el control y cumplimiento del parágrafo primero de la cláusula octava del mencionado convenio, por cuanto a la fecha de la auditoría financiera, la SNR desconoce los costos reales en que incurrió el banco para desarrollar el activo intangible objetado por la CGR y no se ha realizado el proceso de cesión de los derechos patrimoniales a la SNR.

La CGR concluye que los argumentos expuestos por la SNR, no desvirtúa lo observado y por ende el hallazgo se mantiene.

## **HALLAZGO Nro. 2. Activos Intangibles- Software Sistema de Información de Procesos Judiciales- SIPROJ**

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de la CGN señala:

### 6.2 Definición de los elementos de los estados financieros

#### 6.1.1 Activos

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

*56. Los riesgos significativos inherentes al recurso corresponden a a) los efectos de las condiciones desfavorables que afectan negativamente el potencial de servicio del activo o su capacidad para generar beneficios económicos futuros,*

como la pérdida de su capacidad productiva o la pérdida de su valor; o b) la obligación de garantizar la adecuada operación del activo o la prestación del servicio por parte de este.

58. El potencial de servicio de un activo es la capacidad que tiene dicho recurso para prestar servicios que contribuyen a la consecución de los objetivos de la entidad sin generar, necesariamente, flujos de efectivo. (Subrayado fuera de texto)

59. Los beneficios económicos futuros incorporados a un activo corresponden a la capacidad que tiene dicho activo para contribuir, directa o indirectamente, a generar flujos de efectivo y otros equivalentes al efectivo.”

Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos Actualizadas según la Resolución 211 de 2021 de la CGN señala que:

## “15. **ACTIVOS INTANGIBLES**

### 15.3. Medición posterior

(...)

29. La vida útil de un activo intangible dependerá del periodo durante el cual la entidad espere recibir los beneficios económicos o el potencial de servicio asociados al activo. Esta se determinará en función del tiempo durante el cual la entidad espere utilizar el activo o del número de unidades de producción o similares que obtendría de él. Si no es posible hacer una estimación fiable de la vida útil de un activo intangible, se considerará que este tiene vida útil indefinida y no será objeto de amortización.

(...)

35. Para efectos de determinar el deterioro de un activo intangible, la entidad aplicará lo establecido en las normas de Deterioro del valor de los activos generadores de efectivo o de Deterioro del valor de los activos no generadores de efectivo. La compensación o indemnización procedente de terceros por elementos deteriorados de activos intangibles se reconocerá como ingreso en el resultado del periodo en el momento en que la compensación o indemnización sea exigible. La compensación o indemnización se medirá, como mínimo al final del periodo contable, por el valor que refleje la mejor estimación de los recursos que espera recibir la entidad producto de la compensación o indemnización. En caso de que se generen variaciones en dicha estimación, estas afectarán el resultado del periodo.”

### “15.4. Baja en cuentas

36. Un activo intangible se dará de baja cuando se pierda el control sobre el elemento o cuando no se espere obtener un potencial de servicio o beneficios económicos futuros por su uso o enajenación.” (Subrayado fuera de texto)

La Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGN – Anexo Procedimiento para la evaluación del control interno contable señala:

## “1.2 **Objetivos del control interno contable**

Son objetivos del control interno contable, los siguientes:

- a) *Promover la generación de información financiera con las características fundamentales de relevancia y representación fiel, en procura de contribuir con el logro de los propósitos del Sistema de Nacional de Contabilidad Pública. Dichas características incluyen: gestión eficiente, transparencia, rendición de cuentas y control.*  
(...)
- f) *Gestionar los riesgos del proceso contable a fin de promover la consecución de las características fundamentales de relevancia y representación fiel de la información como producto del proceso contable.”*

## **“2 ASPECTOS CONCEPTUALES RELACIONADOS CON EL PROCESO CONTABLE**

*(...) Un hecho económico es un suceso derivado de las decisiones de gestión de los recursos de la entidad, que da origen, modifica y extingue los elementos de los estados financieros.”*

### *“3.2.9.1 Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable*

*El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas y en aras de lograr la sinergia que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.” (Subrayado fuera de texto).*

### *“3.2.13 Actualización de los valores*

*Los bienes, derechos y obligaciones de la entidad deberán actualizarse, de conformidad con los criterios definidos en el marco normativo aplicable a la entidad, para la medición posterior.”*

### *“3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información*

*Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.”*

Manual de Políticas de Operación Proceso Estados Financieros Procedimiento Estados Financieros MP-GNFA-PO-01-MN-01 V8 del 28 de diciembre de 2021 de la SNR, señala:

- i. **“OFICINA TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN**

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

- La Oficina de las Tecnologías de la Información debe reportar al Grupo de Contabilidad las novedades para el cierre contable de cada mes (Realizado por el funcionario a cargo y consolidado por las Coordinaciones de los grupos de: Sistemas de Información, Servicios Tecnológicos y Grupo de Innovación), donde se incluya:

(...)

2. Activos intangibles que se dan de baja.

3. Indicios de deterioro y deterioro de los activos intangibles.

4. Ajustes de estimaciones como vidas útiles, valores residuales, métodos de amortización, deterioro, etc.

(...)

- La Oficina de las Tecnologías de la Información emite el Concepto Técnico en el formato establecido, debidamente diligenciado y firmado, para la clasificación contable de las licencias, software y derechos que son adquiridos como bienes intangibles.

- La Oficina de las Tecnologías de la Información debe efectuar anualmente la evaluación de indicios de deterioro de valor de los activos intangibles con vida útil definida, para lo cual se identificará indicadores internos y externos de pérdida de valor como se determinan en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, en caso de existir indicios de deterioro debe evaluar el valor recuperable o servicio recuperable.

- Para el caso de los activos intangibles con vida útil indefinida y los activos intangibles que aún no estén disponibles para su uso, la entidad comprobará anualmente si el activo se ha deteriorado independientemente de los indicios de deterioro de su valor.

- Se realizará mensualmente conciliación de intangibles entre la Oficina de Tecnologías de la Información y el Grupo de Contabilidad, acerca de la información registrada por la OTI en el informe presentado.

Numeral 5.8.5 Medición Posterior de Activos Intangibles del Manual de Políticas Contables Proceso Estados Financieros Procedimiento Estados Financieros MP-GNFA-PO-01-MN-02 V7 del 28 de diciembre de 2021 de la SNR, indica que:

(...)

“(...) La vida útil de un activo intangible dependerá del periodo durante el cual la entidad espere recibir los beneficios económicos o el potencial de servicio asociados al activo. Esta se determinará en función del tiempo durante el cual la entidad espere utilizar el activo. Si no es posible hacer una estimación fiable de la vida útil de un activo intangible, se considerará que este tiene vida útil indefinida y no será objeto de amortización. (...)”

Al final de cada periodo contable la entidad evaluara si hay deterioro de los elementos más representativos, evaluando los siguientes indicios externos e internos:

**Fuentes externas de información:**

- Durante el periodo, el valor de mercado del activo ha disminuido significativamente.
- Durante el periodo, han tenido lugar, o van a tener lugar en un futuro inmediato, cambios significativos con una incidencia adversa sobre la entidad, los cuales están relacionados con el mercado al que está destinado el activo o, con el entorno legal, económico, tecnológico o de mercado en el que opera la entidad. (...)

#### Fuentes internas de información:

- Se dispone de evidencia sobre la obsolescencia del activo.
- Durante el periodo, han tenido lugar cambios significativos en la manera como se usa o se espera usar el activo, los cuales afectarán desfavorablemente el beneficio económico que el activo le genera a la entidad.
- Se decide detener el desarrollo del activo antes de su finalización o de su puesta en condiciones de funcionamiento.
- Se dispone de evidencia procedente de informes internos que indican que el rendimiento económico del activo es, o va a ser, inferior al esperado. En caso de presentarse esta evidencia, la entidad comparará el importe en libros de un activo con su valor recuperable, si el valor recuperable es menor se reducirá el valor en libros a su valor recuperable. (...)"

La SNR, al cierre de la vigencia 2022 tiene registrado en la cuenta 1970 - Activos Intangibles, el software denominado Sistema de Información de Procesos Judiciales - SIPROJ<sup>16</sup>, adquirido mediante el Convenio Interadministrativo de Cooperación Nro. 2214300-6-2009 con la Alcaldía Mayor de Bogotá el 19 de enero de 2009, por \$357.275.666 y clasificada contablemente con una vida útil indefinida de acuerdo con el concepto técnico de la Oficina de Tecnología de la Información (OTI) de la SNR.

La CGR, realizó análisis a los documentos suministrados por la SNR, relacionados con los soportes de funcionalidad, aplicación y uso de este intangible, evidenciando que el software SIPROJ, no presta un potencial de servicio ni genera beneficios económicos para la entidad, debido a que no es utilizado por el área de Jurídica, en razón a que está utiliza para su registro, seguimiento, actualización y control de los procesos judiciales el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado **eKOGUI de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**.

Es de anotar, que la OTI de la SNR, indica que, mediante correo electrónico del 12 de agosto de 2022, solicitó a la Jurídica concepto de viabilidad de desinstalación del aplicativo SIPROJWEB, y a la fecha no ha recibiendo respuesta.

<sup>16</sup> Oficio SNR2023IE004436: **Funcionalidad, aplicación y Uso:** Aplicativo que permite en tiempo real efectuar el registro, seguimiento, actualización y control de los procesos judiciales que adelanta la oficina jurídica. Permite hacer seguimiento a las actuaciones procesales en desarrollo de la actividad litigiosa, permite determinar el impacto del resultado de la gestión jurídica, mide el éxito cuantitativo y cualitativo general y de cada ente público distrital, valora el contingente judicial. Está compuesta por 10 módulos. sirve de apoyo para la toma de decisiones sobre defensa judicial y prevención del daño antijurídico en la superintendencia de notariado y registro.

La anterior, evidencia debilidades de control interno contable por la falta de comunicación entre las áreas de la SNR, al no suministrar oportunamente a contabilidad el estado real de este intangible, generando sobrestimación en las cuentas 1970-Activos Intangibles y 3105-Capital Fiscal por \$357.275.666, en razón a que la SNR no realizó ni contabilizó el deterioro de este intangible, por cuanto no recibió al cierre de la vigencia 2022, el soporte correspondiente.

## RESPUESTA SNR

La SNR, mediante Radicado No. SNR2023EE038318 del 21 abril de 2023, manifiesta frente a lo observado por la CGR que:

*“La Superintendencia de Notariado y Registro dentro del Proyecto Sistematización de los Procesos Administrativos y Jurídicos de la SNR determinó para el año 2009, la actividad de Sistematizar los procesos judiciales, en la cual incluyo la Implantación e implementación del Sistema Integrado de Información Jurídica el cual le permitiese a la entidad tener una representación jurídica en las diferentes ciudades del país, de tal forma que le permita operar con la oficina jurídica a través del aplicativo con el control y estadística de los diferentes procesos que se manejan en la correspondiente jurisdicción territorial.*

*Por lo tanto, es importante manifestar que el aplicativo SIPROJ-WEB fue adquirido, por la Superintendencia de Notariado y Registro y la Alcaldía Mayor de Bogotá, propietaria del aplicativo mencionado, con ocasión de la suscripción del convenio interadministrativo N°2214300-006-2009 de fecha 19 de enero de 2009 con cuyo objeto fundamental fue:*

*“**OBJETO.** El presente convenio tiene como objeto la cooperación interinstitucional en virtud de la cual la **SECRETARÍA GENERAL** permitirá a **LA SUPERINTENDENCIA** la utilización de una copia del Software del Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB, de conformidad con lo establecido en este documento.”*

*El uso de dicho aplicativo a favor de la Superintendencia de Notariado y Registro a partir de esa fecha se determinó a valor cero (\$0) pesos, según lo pactado en la cláusula sexta del advertido convenio así:*

*“**CLÁUSULA SEXTA. GRATUIDAD:** El convenio se realizará a título **gratuito** y no causa erogación alguna a la **SECRETARÍA GENERAL. PARÁGRAFO:** En caso de presentarse gastos económicos **LA SUPERINTENDENCIA** efectuará los trámites y asumirá los costos que se requieran para la ejecución del objeto y obligaciones del Convenio, sin perjuicio de la gratuidad con que se hace entrega del Sistema de Información de Procesos Judiciales objeto del presente convenio”.*

*Por lo anterior la entidad si bien es cierto utilizó la plataforma, se suscitó antes de la entrada en vigencia del uso del aplicativo eKogui, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual en la actualidad es de obligatoria para su uso para las entidades públicas del orden nacional; por tal motivo la información del aplicativo SIPROJ- WEB fue migrada al aplicativo e-KOGUI de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el cual es el aplicativo que sirve de uso*

*actualmente dado y que contiene la realidad jurídica de los procesos de la entidad en tiempo real, adicional a ello, el aplicativo e-KOGUI es la herramienta obligatoria que se debe trabajar por parte de las entidades del estado para la actualización de procesos judiciales y extrajudiciales.*

*Por tal motivo en la vigencia 2022 se efectuó mesa de trabajo conjunta para validar la efectividad y necesidad de continuidad de dicha plataforma para lo que se requiere actualmente toda vez que entraron en vigencia normatividad que afecta el paso a paso de los procesos judiciales, sin efectuar gastos adicionales para la entidad, con base a nuestras necesidades.*

*En este sentido, y una vez analizados los servicios del aplicativo con oficio **SNR2023IE004449, la Oficina Asesora Jurídica, manifiesto en sus conclusiones lo siguiente:***

*“En este sentido, y una vez analizados los servicios del aplicativo SIPROJ para esta Oficina Asesora Jurídica, se concluye que, al mismo se le debe dar de baja dado que para las necesidades de la dependencia el aplicativo es obsoleto, y la misma nunca dio visto bueno para su utilización en la nueva versión de la página web de la SNR.”*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La SNR manifiesta que el Software denominado Sistema de Información de Procesos Judiciales - SIPROJ, se recibió a título gratuito de acuerdo a lo señalado en la cláusula sexta del Convenio Interadministrativo de Cooperación Nro. 2214300-6-2009 con la Alcaldía Mayor de Bogotá firmado por las partes el 19 de enero de 2009, la CGR evidenció que la Oficina de Tecnología de Información-OTI, emitió concepto técnico, en el cual estimó el valor del software SIPROJ por \$357.275.666 y determinó que la vida útil era indefinida, valor que se encuentra registrado en la cuenta 1970-Activos Intangibles y relacionada en los inventarios de la SNR.

Por otra parte, la SNR indica que la información contenida en el aplicativo SIPROJ, fue emigrada al aplicativo eKogui, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, herramienta que es de uso obligatorio para las entidades públicas del orden nacional para el seguimiento, control y actualización de los procesos judiciales.

Así mismo, anexa en su respuesta oficio Nro. SNR20231E004449 del 11 de abril de 2023, de la Oficina Asesora Jurídica- OAJ, en el que manifiesta: “(...) *analizados los servicios del aplicativo SIPROJ para esta Oficina Asesora Jurídica, se concluye que, al mismo se le debe dar de baja dado que para las necesidades de la dependencia el aplicativo es obsoleto, y la misma nunca dio visto bueno para su utilización en la nueva versión de la página web de la SNR.*” **Situación que reafirma lo manifestado por la CGR en el sentido que el software SIPROJ no presta un servicio ni genera beneficios económicos para la entidad, por lo cual no debe estar reflejado en los estados financieros de la SNR.**

Por lo descrito anteriormente la CGR considera que los argumentos expuestos por la SNR, corroboran lo observado y el hallazgo permanece en los mismos términos en que fue comunicado.

## **HALLAZGOS CONTROL INTERNO CONTABLE**

### **HALLAZGO Nro.3. Ingresos Acuerdo de Niveles de Servicios (F) y (D)**

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

*“ART. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)”*

El párrafo 1º del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012<sup>17</sup>, indica:

*“Párrafo 1º. El pago de los impuestos y derechos de registro se podrá efectuar a través de medios virtuales o electrónicos bajo condiciones de seguridad y confiabilidad, debidamente integrados al proceso de registro. La Superintendencia de Notariado y Registro, reglamentará el procedimiento y desarrollo tecnológico para la puesta en marcha de este servicio”.*

El artículo 74 ibídem, dispone:

*“Artículo 74. Tarifas registrales La Superintendencia de Notariado y Registro fijará las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor, previo estudio que contendrá los costos y criterio de conveniencia que demanda el servicio. Todos los dineros recibidos por este concepto pertenecen al tesoro nacional y serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro”.*

El artículo 4º del Decreto 2723 de 2014<sup>18</sup> preceptúa:

*“Artículo 4º. Objetivo. La Superintendencia de Notariado y Registro tendrá como objetivo la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad”.*

El artículo 5 ibídem, precisa:

<sup>17</sup> “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”.

<sup>18</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro”.

*“Artículo 5°. Ingresos. Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de Notariado y Registro, provendrán de los siguientes conceptos:*

*(...)*

*3. Los recursos provenientes de los servicios que preste la Entidad.*

*(...)”*

Por su parte, el artículo 13 *ibídem*, establece:

*“Artículo 13. Funciones del Despacho de Superintendente. Son funciones del Despacho del Superintendente, las siguientes:*

*1. Dirigir, ordenar, controlar y evaluar de conformidad con las directrices trazadas por el Consejo Directivo, el ejercicio de las competencias y funciones asignadas a la Superintendencia y expedir los actos administrativos y demás providencias necesarias para su cumplimiento.*

*(...)”*

Los artículos 1, 8, 9 y 13 de la Resolución No. 10401 del 26 de septiembre de 2017<sup>19</sup>, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, disponen:

*“Artículo 1º: Dispóngase la prestación de servicios registrales virtuales tales como expedición de certificados de tradición y libertad, certificados de no propiedad y consulta de índice de propietarios, de manera presencial en los Centros de Atención Distrital Especializados CADE en la ciudad de Bogotá y al nivel nacional, en los diferentes centros de servicios y atención a la ciudadanía.*

*(...)*

*Artículo 8º. Lugares de Expedición. La expedición de los documentos solicitados se dará únicamente en establecimientos dispuestos para la atención al ciudadano de carácter gubernamental, como es el caso de los Centro de Atención Distrital Especializados CADE y de los demás Centros de Servicios que existan en el país, donde se concentran las Entidades públicas y las empresas de servicios públicos, para poner a disposición del ciudadano un punto de prestación de servicios y trámites.*

*(...)*

*Artículo 9º. Operador Nacional. Con el fin de tener el control de la operación de expedición de los certificados de tradición y libertad, certificados de no propiedad y consulta de índice de propietarios y no permitir la gestión de tramitadores y particulares no autorizados, solo podrá establecerse un operador que cumpla con las exigencias requeridas por la SNR.*

*(...)*

---

<sup>19</sup> *Por la cual se fijan las condiciones de operación por concepto de acceso a tarifa especial en Centros de Atención Distrital Especializados CADE en la ciudad de Bogotá y al nivel nacional, en los diferentes centros de servicios y atención a la ciudadanía”.*

13°. Aprobación de operación y seguimiento. La autorización de operación en punto será solicitada y aprobada a través de la Dirección Administrativa y Financiera de la entidad como supervisora de los convenios de implementación de ampliación de canales de recaudo y la Dirección Técnica de Registro vigilará la idónea expedición de los documentos a cargo del operador”.

En el marco de la Resolución 10401 de 2017, el 21 de febrero de 2018, la SNR y la firma PROYECTOS LEGALES SAS suscribieron un Acuerdo de Niveles de Servicio, el cual, en el numeral 1º, establece:

(...)

*El presente documento tiene como objetivo describir el acuerdo de niveles de servicio para la operación por parte de la compañía Proyectos Legales SAS identificada con Nit 900.666.582-2 en la Red CADE y SUPERCAD E de la ciudad de Bogotá y a nivel nacional en centros de servicio y atención a la ciudadanía, autorizada para la prestación del servicio de expedición de certificados de tradición y libertad, consulta de índice de propietarios y certificado de no propiedad de la Superintendencia de Notariado y Registro”.*

*“2.1 Puntos de atención. El servicio será prestado en la ciudad de Bogotá la Red CADE y SUPERCAD E y al Nivel Nacional en centros de servicios y atención a la ciudadanía.*

<i>SuperCADE Calle 13</i>	<i>SuperCADE CAD</i>
<i>SuperCADE Fontibón</i>	<i>SuperCADE Suba</i>
<i>SuperCADE 20 de julio</i>	<i>SuperCADE Américas</i>
<i>SuperCADE Toberín</i>	<i>SuperCADE Bosa</i>

*2.3 Servicios a prestar. Los servicios autorizados por la Entidad que serán operados en los puntos de atención habilitados comprenden aquellos que la entidad presta por medios virtuales. Hoy son:*

- *Certificados de Tradición y Libertad (...)*
- *Consulta de índice de propietarios (...)*
- *Constancias de No propiedad (...)*

*3.5 Recaudo. De acuerdo con los Artículos 5º y 6º de la Resolución 10401 de 2017, y el Numeral 9.2 del Protocolo de Operación, Proyectos Legales SAS realizará la adquisición de un “CUPO” para la prestación de los servicios autorizados, al cual le serán aplicadas las tarifas especiales de cada uno de ellos, establecidas por la SNR en el uso de sus facultades mediante su respectiva Resolución, las cuales serán actualizadas anualmente. (Subrayado fuera de texto).*

(...)

*De cara al ciudadano, de acuerdo a lo dispuesto en al Artículo 7º de la misma Resolución, se dará prestación del servicio con las Tarifas Oficiales al público designadas para tal fin, igualmente mediante acto administrativo expedido por la SNR, e igualmente actualizadas de forma anual.*

(...)

Dentro de las obligaciones a cargo de Proyectos Legales, se contemplan:

*“4.2.1. Prestar sus servicios de acuerdo con las obligaciones definidas en el presente acuerdo de servicios y sus documentos anexos.*

*4.2.2. Adelantar el diagnóstico e implementación de los diferentes puntos de atención y desarrollos necesarios para la operación, dentro de las condiciones establecidas por la entidad.*

*(...)*

*4.2.6. Realizar a la Superintendencia de Notariado y Registro el pago de los dineros acordados, en las condiciones establecidas en el presente acuerdo y sus anexos.*

*4.2.7. Cumplir con el objeto del acuerdo y sus anexos en los términos pactados.*

*(...)”*

*“7. Faltas al protocolo de operación*

*(...)*

*-Incumplimiento con lo dispuesto en la Resolución 10401 de 2017 de tarifas y todas aquellas que le sucedan y correspondan a la operación del presente proyecto.*

*-Incumplimiento a las condiciones pactadas en el protocolo de operación.*

*(...)*

*-Mal manejo de las herramientas tecnológicas de la SNR dispuestas para la operación (Plataforma Bancarización).*

*(...)*

*-Procedimientos no acordes con la Ley en la operación del presente proyecto.*

*(...)”*

Por su parte, el ANEXO - PROTOCOLO DE OPERACIÓN, precisa lo siguiente:

*“2) ALCANCE*

*La operación consiste en atender de manera presencial, con el propósito de suministrar una información veraz y oportuna, para la consulta, generación, impresión y entrega de los documentos solicitados derivados de los servicios registrales de la SNR, que corresponde a Certificados de Tradición, Certificado de no Propiedad y Consulta de Índice de Propietarios, en los lugares señalados en el presente protocolo y en las condiciones acordadas por las partes en este mismo documento. (Subrayado fuera de texto).*

*(...)*

*9.1 Herramienta tecnológica a utilizar:*

*-La herramienta de generación de documentos será aquella que provee la SNR para el servicio a sus ciudadanos de trámites virtuales, la cual se encuentra en la dirección URL [www.snrbotondepaqo.gov.co](http://www.snrbotondepaqo.gov.co). (Subrayado fuera de texto)*

*(...)*

*-Proyectos Legales SAS será responsable por el uso de los accesos provistos, ya que estos expedirán servicios con cargo al cupo comprado en la plataforma.*

*(...)*

*-Los documentos no podrán ser expedidos por ningún otro canal diverso al estipulado.*

(...)

## 9.2 Forma de pago

*-De acuerdo a lo exigido por la SNR, Proyectos Legales SAS, realizará el pago de un cupo<sup>20</sup> para la cuenta de usuario dispuesta en la herramienta tecnológica de la SNR, donde a través de una transacción PSE o de los medios de pago establecidos en el momento, se realizará el abono directo a una cuenta bancaria asignada por la SNR.*

*-La Dirección Administrativa y Financiera, una vez revisada y autorizada la transacción de pago, permitirá que el saldo de la misma, se encuentre disponible en la herramienta para su consumo.*

*-La Dirección Administrativa y Financiera fijará el monto equivalente a no menos de la operación de Veinticinco Mil (25.000) servicios individuales (Certificados de tradición y libertad, certificados de no propiedad ó consultas de índice de propietarios)*

(...)

## 9.3 Tarifas al ciudadano

*Proyectos Legales SAS expedirá los documentos a la tarifa pública fijada al ciudadano, la cual no excederá aquella dispuesta en la Resolución de tarifas correspondiente, expedida por la DNR, para la vigencia y servicio que corresponda.*

(...)

De conformidad con el numeral 9.4 del Protocolo de Operación, el siguiente es el procedimiento dispuesto para la operación:

---

<sup>20</sup> "Cupo. Modalidad de recaudo dispuesta por la SNR a las personas jurídicas donde el interesado realiza una transacción electrónica PSE o mediante la forma de pago que se encuentra disponible, en la plataforma de servicios virtuales y abona a una cuenta bancaria de la SNR de forma anticipada, el pago para la adquisición de servicios registrales. Este Cupo se va agotando a medida que se van solicitando y consumiendo los servicios disponibles en ella, haciéndose necesaria un nuevo pago, para continuar con los servicios" (Ver Numeral 4º, Protocolo de Operación – Acuerdo de Niveles de Servicios).

## PROCEDIMIENTO

Superintendencia de Notariado y Registro aprueba a **PROYECTOS LEGALES S.A.S**, la operación para la ejecución de expedición de certificados de tradición, certificados de no propiedad y consulta de índice de propietarios en los Centros de Atención Distrital Especializados CADE en la ciudad de Bogotá y al nivel nacional.

**PROYECTOS LEGALES S.A.S** estará ubicado dentro de los puntos de atención asignados por los SUPER CADES y CADES, donde se asignará el turno para poner a disposición del ciudadano la prestación de servicio y tramites

El usuario solicitará los servicios de expedición de: a) Certificado de Tradición por medio de la matricula inmobiliaria, b) Certificados de no propiedad a través de la cedula de ciudadanía y c) Consulta de índice de propietarios con la cedula de ciudadanía.

**PROYECTOS LEGALES S.A.S** garantiza la disponibilidad del personal calificado para la prestación del servicio en los horarios establecidos en los SUPER CADES en los diferentes puntos.

Se le informará al usuario la tarifa pública registrales por los concepto de: a) Certificado de Tradición es de Quince mil setecientos pesos (\$15.700), b) Certificados de no propiedad es de Diez mil pesos (\$10.000) y c) Consulta de índice de propietarios es de Diez mil pesos (\$10.000).

**PROYECTOS LEGALES S.A.S** procederá a expedirle el certificado del servicio solicitado con su respectivo recibo de caja.

En el marco del Acuerdo de Niveles de Servicios (ANS) suscrito, las tarifas diferenciales aplicables para la expedición de CTLS a través de cupo de servicios, fueron las siguientes<sup>21</sup>:

<sup>21</sup> Anualmente, la SNR expide un acto administrativo mediante el cual actualiza las tarifas de los servicios registrales.

Tabla 4  
 Tarifas cupo de servicios

Cifras en pesos

VIGENCIA	RESOLUCIÓN	TARIFA DIFERENCIAL - CUPO DE SERVICIOS	TARIFA DIFERENCIAL MEDIOS ELECTRÓNICOS
2018	2854 del 16/03/2018	\$ 12.500	\$ 15.400
2019	6610 del 27/05/2019	\$ 12.900	\$ 15.900
2020	6610 del 27/05/2019	\$ 12.900	\$ 15.900
2021	2436 del 19/03/2021	\$ 13.100	\$ 16.100
2022	2170 del 28/02/82022	\$ 13.800	\$ 17.000
2023	9 del 06/01/2023	\$ 15.600	\$ 19.200

Fuente: SNR

Elaboró: Equipo Auditor

Como se evidencia en la tabla anterior, el operador Proyectos Legales para la operación del servicio de expedición de CTL, contaba con una tarifa diferencial toda vez, que debía adecuar la infraestructura necesaria en los diferentes SuperCades con el fin de garantizar la atención presencial a los ciudadanos.

La CGR, en procura de analizar el cumplimiento de las condiciones del Acuerdo, mediante Oficio AF SNR 08, solicitó a la SNR los informes de supervisión y/o seguimientos realizados y demás documentación que diera cuenta de la ejecución y estado actual de los ANS.

Con Oficio SNR2023IE003623 del 21 de marzo de 2023, la SNR dio respuesta a la solicitud anterior e indicó:

*“Se remiten los antecedentes encontrados en los archivos físicos y digitales de la Dirección Administrativa y Financiera en la carpeta denominada”.*

Revisada la información, se observó que la SNR no remitió documentación alguna que permitiera evidenciar la supervisión y/o seguimientos efectuados a la ejecución del Acuerdo de Niveles de Servicios, durante las vigencias 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

Durante la vigencia 2023, la SNR, evidenció que el operador Proyectos Legales SAS venía efectuando la comercialización de certificados de tradición y libertad, no solamente a través del canal físico autorizado –cupo de servicios-, sino también, haciendo uso del canal virtual, el cual no tenía autorizado<sup>22</sup>, en el que expresamente señala:

*“Se identificó la comercialización de certificados de tradición y libertad a través de canales virtuales, modalidad que no se encuentra autorizada para el operador proyectos legales, situación que como se puede evidenciar, difiere con los términos*

<sup>22</sup> Ver Oficio SNR2023EE008463 de fecha 13 de febrero de 2023, suscrito por el Director Administrativo y Financiero de la SNR, con el que la SNR le comunica a PROYECTOS LEGALES la terminación inmediata del acuerdo de servicios, y Oficio SNR2023EE008806 del 13 de febrero de 2023 en el que la SNR informa tal circunstancia a BANCOLOMBIA y solicita la desconexión del cupo aprobado al operador.

*del acuerdo de servicios y protocolo de Operación, como se observa a través del enlace <https://certificadodelibertadytradicioncolombia.com/>; así mismo la entidad encontró el enlace <https://www.ciencuadras.com/certificado-de-tradicion-y-libertad/> el cual notificado en su momento para el retiro inmediato, es importante precisar que, el enlace pertenecía a la página de la empresa Ciencuadras quienes en reunión, el pasado el 24 de enero de 2023 en la sala de juntas de la Dirección Administrativa y Financiera de la SNR, confirmaron que continuaban consumiendo los servicios de expedición de certificados de tradición y libertad desde el usuario habilitado para proyectos legales”.*

En consecuencia, mediante Oficio SNR2023EE008463 de fecha 13 de febrero de 2023, suscrito por el Director Administrativo y Financiero de la SNR, se le comunica a Proyectos Legales la terminación inmediata del acuerdo de servicios.

Tal circunstancia también fue informada a BANCOLOMBIA, a través del oficio SNR2023EE008806 del 13 de febrero de 2023, en donde además se indica:

*“(…)*

*De esta manera, al evidenciarse el incumplimiento de los acuerdos concertados entre la Superintendencia y el operador Proyectos legales S.A.S., la Entidad dando aplicación al numeral 7 y 14 del Acuerdo de servicio y, numeral 12 del protocolo de operación, solicita a ustedes la desconexión del cupo aprobado para la empresa proyectos Legales S.A.S, de la siguiente manera:*

*El operador podrá realizar el consumo del saldo a la fecha 09 de febrero de 2023, si así lo desea, el cual corresponde a la suma de ciento veintidós millones cuatrocientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos pesos M/cte (\$122.454.000.00), o acogerse al procedimiento de devolución de dinero dispuesto por la SNR y adelantare los trámites necesarios.*

*No obstante, el operador no podrá permitírsele realizar recargas a partir de la notificación de este documento a Bancolombia, a fin de evitar diferencias que se puedan generar en el saldo obtenido a la fecha, que puedan afectar al operador, o la solicitud informada en el presente documento.*

*(…)”*

Como se evidencia en lo anterior, el operador proyectos legales procedió a la expedición de CTL por el canal de web service, modalidad que no le estaba autorizada por la SNR, desconociendo los términos establecidos en el acuerdo y en el protocolo de operación, según los cuales debía efectuarse únicamente de manera presencial en los puntos autorizados como lo son, los CADES y SuperCades; para tal efecto, el operador aplicó no la tarifa prevista para los CTLS expedidos por medios electrónicos –canal virtual- sino, en su mayoría, la tarifa inferior que correspondía a los CTLS que se compraban de manera masiva a través de cupo de servicios - canal físico.

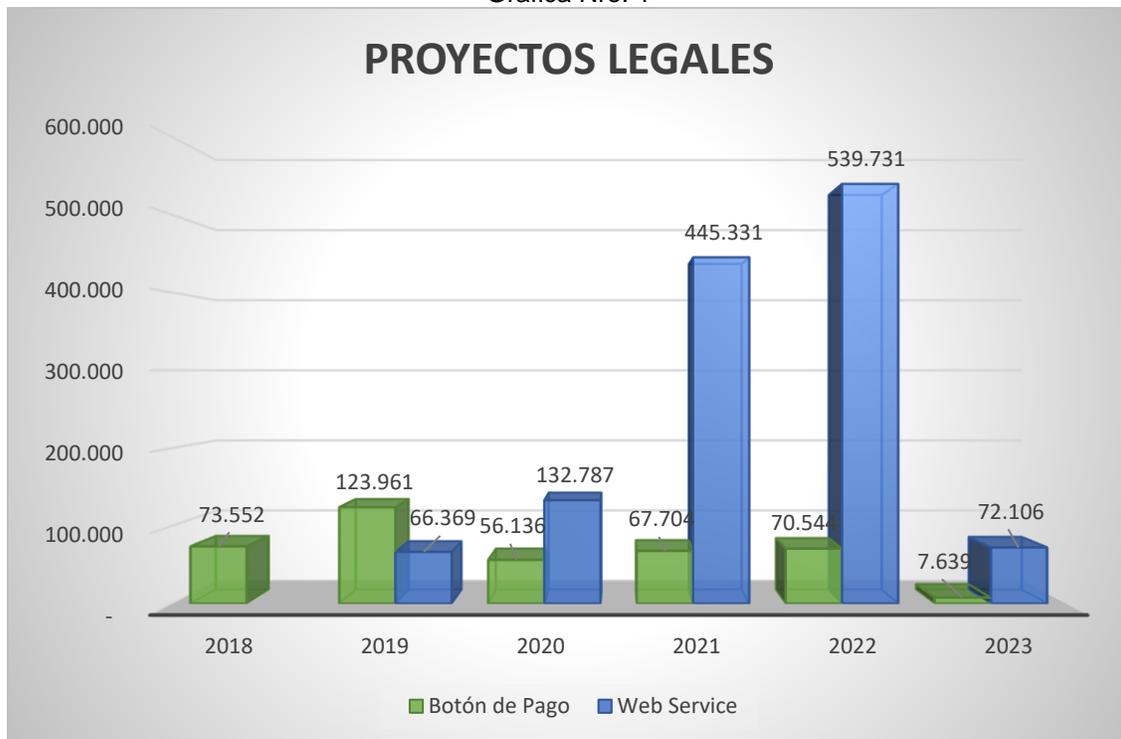
A partir del análisis realizado por la Oficina de Tecnologías de la Información (OTI de la SNR<sup>23</sup>, se identificaron los certificados de tradición y libertad que fueron expedidos por el canal autorizado –botón de pago- y el canal virtual –web service-, tal como se muestra a continuación:

Tabla 5  
Expedición CTL

AÑO	Botón de Pago	Web Service	Total
2018	73.552		73.552
2019	123.961	66.369	190.330
2020	56.136	132.787	188.923
2021	67.704	445.331	513.035
2022	70.544	539.731	610.275
2023	7.639	72.106	79.745
<b>TOTAL</b>	<b>399.536</b>	<b>1.256.324</b>	<b>1.655.860</b>

Fuente: SNR Documento Excel "Proyectos Legales Informe".

Grafica Nro. 1



Fuente: SNR - Documento Excel "Proyectos Legales\_Informe".

Con posterioridad y ahora desde la perspectiva contable, la SNR validó la información e identificó el valor que se pagó e ingresó por cada CTL que fue

<sup>23</sup> Plasmado en el documento Excel denominado "Proyectos Legales\_Informe", entregado a la comisión de auditoría en respuesta a la Solicitud de información AF SNR – 08. Así mismo, ver el Oficio SNR2023IE003469 de fecha 17 de marzo de 2023, en el que la OTI describe el contenido del documento referido.

expedido a través del canal virtual. Enseguida, se contrastó dicho valor con el que correspondía en cada vigencia a la tarifa fijada para la expedición de CTLS por medios electrónicos. Del ejercicio anterior, se evidenciaron las siguientes diferencias<sup>24</sup>:

Tabla 6  
 Cuantificación Diferencias CTLS

Cifras en pesos

Resolución	AÑO	SUPERCARDE/Botón de Pago	Tarifa convenio/Resolución	Web Service	Tarifa pagada	Tarifa que debió pagar	Diferencia por certificado	Total Diferencia
	2018	8.259	\$ 12.000	-	-	-	-	\$ -
Resolución 2854 del 16 de marzo de 2018	2018	65.293	\$ 12.500	-	-	-	-	\$ -
	2019	56.135	\$ 12.500	25.126	\$ 14.700	\$ -	\$ 14.700	\$ -
6610 27 de mayo de 2019	2019 (Junio 7)	67.826	\$ 12.900	41.243	\$ 15.300	\$ 15.900	-\$ 600	-\$ 24.745.800
	2020	56.136	\$ 12.900	83.155	\$ 15.300	\$ 15.900	-\$ 600	-\$ 49.893.000
	2020			49.632	\$ 12.900	\$ 15.900	-\$ 3.000	-\$ 148.896.000
	2021	14.773	\$ 12.900	82.739	\$ 12.900	\$ 15.900	-\$ 3.000	-\$ 248.217.000
02436 del 19 de marzo de 2021	2021 (abril 1)	52.931	\$ 13.100	362.592	\$ 13.100	\$ 16.100	-\$ 3.000	-\$ 1.087.776.000
	2022	12.168	\$ 13.100	95.727	\$ 13.100	\$ 16.100	-\$ 3.000	-\$ 287.181.000
02170 del 28 de febrero de 2022	2022	58.376	\$ 13.800	444.004	\$ 13.800	\$ 17.000	-\$ 3.200	-\$ 1.420.812.800
	2023	636	\$ 13.800	7.007	\$ 13.800	\$ 17.000	-\$ 3.200	-\$ 22.422.400
00009 del 6 de enero de 2022	2023 - 6 de enero de 2023	7.003	\$ 15.600	65.099	\$ 15.600	\$ 19.200	-\$ 3.600	-\$ 234.356.400
<b>TOTAL</b>		<b>399.536</b>		<b>1.256.324</b>			<b>-</b>	<b>-\$ 3.524.300.400</b>

Fuente: SNR - Documento Excel "Cuantificación Proyectos Legales".

Como se observa, a través del canal virtual no autorizado, el operador adquirió, expidió y comercializó 1.256.324 CTLS<sup>25</sup>, para lo cual utilizó el CUPO asignado, descontando por cada documento, no la tarifa aplicable para los CTLS expedidos por medios electrónicos –canal virtual- sino, en su mayoría, la tarifa que correspondía a los CTLS que se compraban de manera masiva a través de cupo de servicios - canal físico-, lo que generó diferencias, constitutivas de ingresos dejados de percibir por parte de la SNR, dando lugar a una lesión al patrimonio público, representada en un detrimento por valor de \$3.524.300.400, de conformidad con el artículo 6º de la Ley 610 de 2000<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Ver documento Excel denominado "Cuantificación Proyectos Legales", entregado a la comisión de auditoría en respuesta a la Solicitud de información AF SNR – 08 DEL 13 DE MARZO DE 2023. Asimismo, el documento denominado "INFORME SUPERINTENDENTE" de fecha 23 de marzo de 2023, cuyo asunto es: Informe de terminación a cupos de operadores y/o aliados, emitido por la Dirección Administrativa y Financiera de la SNR.

<sup>25</sup> CTLS identificados por el desarrollador Tecnológico y la Oficina de Tecnología de la información de la SNR, previa validación de cada caso.

<sup>26</sup> "Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, 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 fines esenciales 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 o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Tal situación se presentó en virtud de una gestión fiscal ineficaz e inoportuna, materializada en la falta de una adecuada y oportuna supervisión y seguimiento, que permitiera garantizar y exigir el cumplimiento de los términos y condiciones pactados en el ANS.

Lo observado reviste eventual incidencia disciplinaria al tenor de lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y en los artículos 38 y 39 de la Ley 1952 de 2019.

## RESPUESTA DE LA SNR

Mediante oficio la SNR2023EE036111 de fecha 17 de abril de 2023, la SNR dio respuesta en los siguientes términos:

### 1.- Sobre las conciliaciones bancarias y el seguimiento al ingreso

*“Desde la Dirección Administrativa y Financiera, Grupo de Tesorería, Pagos y Recaudos Registrales, se han llevado a cabo las conciliaciones bancarias de manera mensual desde de la creación de los cupos en la plataforma de Bancarización.*

*Es importante aclarar de forma puntal que por una parte el movimiento bancario nos indica las recargas realizadas a la cuenta cupos, información que es cruzada a su vez con el reporte de consumo y/o prestación del servicio de cada uno de los cupos y/o ANS. Se adjunta la conciliación del mes de noviembre de 2022, a fin de ilustrar el insumo que se toma como información de la conciliación de cada mes.*

*De acuerdo con lo anterior y como se puede verificar en el movimiento bancario y en el reporte de prestación del servicio, no es posible evidenciar desde el seguimiento al ingreso, que el operador Proyectos Legales SAS contara con un acceso en la herramienta destinada para tal fin, adicional al autorizado mediante el ANS”.*

### 2.- Sobre los antecedentes de la identificación y cuantificación del valor dejado de pagar por el operador

*“Por otra parte, a cargo de la Dirección Administrativa y Financiera, y en el ejercicio de dar prelación al interés general de los ciudadanos, decidió realizar un estudio y/o verificación al interior, con el fin de determinar la viabilidad de dar por terminados los ANS a través de los cuales se realizaba la prestación del servicio de expedición de Certificados de Tradición y Libertad, entre esos el Acuerdo entre esta Superintendencia y Proyectos Legales SAS.*

*Alternamente, en la plataforma de Bancarización a través de la cual también se gestionaba la habilitación de los accesos para el autoconsumo de empresas del sector inmobiliario, construcción, financiero, etc, y teniendo en cuenta que la Entidad se encontraba revisando nuevos lineamientos para la gestión de los diferentes accesos que van en sincronía con lo expuesto anteriormente, habían*

*solicitudes para el acceso pendientes y proyectadas a responderse bajo los nuevos lineamientos que la Entidad determinara para tal fin, en la espera de gestión la empresa Ciencuadras solicitó un espacio presencial para plantear la necesidad de la habilitación del acceso para el autoconsumo, espacio en el que dieron a conocer, que la empresas Proyectos Legales SAS, les vendían los CTL y a su vez Ciencuadras a través de una página prestaba el servicio, situación que fue notificada por parte de la DAF en el ejercicio de la supervisión al operador en mención.*

*Por lo anterior y teniendo en cuenta que esta Dirección dio a conocer lo sucedido ante el Despacho de la Superintendencia y la Secretaria General, se solicitó a la Oficina de Tecnologías de la información un informe que permitiera evidenciar los certificados que habían sido expedidos de forma física (canal autorizado por ANS) y los que habían sido expedidos vía web por parte del operador.*

*Recibida la información y bajo lo establecido en el Acuerdo de Niveles de Servicios entre la SNR y Proyectos Legales SAS, la Dirección Administrativa y Financiera, procedió a cuantificar el valor dejado de pagar por el operador en mención en los certificados que expedida a la ciudadanía mediante página web, determinándose un valor de tres mil quinientos veinticuatro millones trescientos mil cuatrocientos pesos m/cte (\$3.524.300.400)".*

### 3.- Sobre las gestiones tendientes a la recuperación de los recursos

*"En la actualidad nos encontramos en la elaboración de la cuenta de cobro para el operador Proyectos Legales SAS e iniciar los cobros tendientes a constituir el título ejecutivo para iniciar las acciones coactivas para recibir los pagos dejados de percibir del operador".*

*"Como conclusión de manera atenta y muy respetuosa me permito solicitar sea tenido en cuenta lo anteriormente expresado en la incidencia de la observación, como gestión ante lo evidenciado y de lo cual se adelantarán los cobros persuasivos y/o coactivos a que haya lugar".*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

**La respuesta argumentada por la entidad no desvirtúa el hallazgo por las siguientes razones:**

### 1.- Sobre las conciliaciones bancarias y el seguimiento al ingreso:

La SNR se refiere a las conciliaciones bancarias y a la forma de realizarlas, precisando que, por una parte, el movimiento bancario indica las recargas realizadas a la cuenta cupos, información que es cruzada a su vez con el reporte de consumo y/o prestación del servicio de cada uno de los cupos y/o ANS.

A partir de lo anterior, la SNR sostiene que no era posible evidenciar desde el seguimiento al ingreso, que el operador Proyectos Legales SAS contara con un

acceso en la herramienta destinada para tal fin, adicional al autorizado mediante el ANS.

Sobre este punto, resulta relevante traer a colación lo dispuesto en el numeral 9.1 del Protocolo de Operación del ANS:

*“Tanto la SNR como Proyectos Legales SAS, tendrán acceso directo a los reportes de expedición de cada tipo de documento y reportes de recaudo expedidos por la plataforma de la SNR, tanto por punto de expedición, como por cajero, como por servicio, como a nivel general”.*

En ese orden, se colige que, para el cumplimiento de sus deberes de supervisión y seguimiento a la ejecución del ANS, la SNR contaba, además de la conciliación, con instrumentos y herramientas tecnológicas idóneas, a través de las cuales podía acceder a información general y detallada relacionada con la expedición de cada tipo de documento y el recaudo efectuado, a fin de establecer si la adquisición de los CTLS por parte del operador se ajustaba a las condiciones pactadas en el ANS, relativas al canal autorizado y a las tarifas aplicables a cada servicio.

En consecuencia, el argumento aducido no desvirtúa lo observado por la CGR.

2.- Sobre los antecedentes de la identificación y cuantificación del valor dejado de pagar por el operador

La SNR relata las actuaciones previas que permitieron identificar la situación irregular respecto del operador, tales como la realización de un estudio y/o verificación con el fin de determinar la viabilidad de dar por terminados los ANS, el seguimiento a las solicitudes de acceso pendientes en la plataforma de bancarización, el informe de la OTI que permitió evidenciar los certificados que habían sido expedidos de forma física (canal autorizado por ANS) y los que habían sido expedidos vía web por parte del operador, y finalmente, la cuantificación del valor dejado de pagar por el operador.

Lo expresado por la SNR describe lo sucedido y reafirma el reproche efectuado en el hallazgo, toda vez que se hace palmario que la entidad siempre contó con los recursos tecnológicos y humanos idóneos para el adecuado, oportuno y eficaz seguimiento y supervisión del ANS, que asegurará el estricto cumplimiento de las condiciones pactadas en el ANS, lo cual no sucedió. Por lo tanto, el argumento aducido no desvirtúa lo observado por la CGR.

3.- Sobre las gestiones tendientes a la recuperación de los recursos:

La SNR indica que está adelantando las actuaciones pertinentes para la constitución del título ejecutivo, de modo que pueda ejercer las acciones de cobro respectivas.

Lo anterior corresponde a actuaciones administrativas posteriores al acaecimiento de los hechos objeto de reproche y adelantadas en procura de recuperar los

recursos dejados de percibir por la SNR, con ocasión del ANS suscrito con el operador. Así las cosas, lo aducido por la entidad no enerva lo observado por la CGR, toda vez que no debe perderse de vista que una cosa es la existencia y certeza del daño –presupuesto esencial de la responsabilidad fiscal-, y otra, las acciones tendientes a su resarcimiento –de naturaleza contingente-, que pueden o no pueden ser ejercidas por la SNR, de modo que mientras estas no se concreten en la recuperación efectiva de los recursos dejados de percibir, la lesión al patrimonio público persistirá y por ende, conservará su relevancia en el ámbito de la responsabilidad fiscal.

Ello reafirma la existencia de la condición y sus efectos, detectados por este órgano de control.

En virtud de todo lo expuesto en precedencia, el hallazgo se mantiene incólume en los términos en que fue comunicado.

#### **HALLAZGO 4. Acuerdos de Niveles de Servicios - ANS (D - P)**

El artículo 209 de la Constitución Política establecen:

*“ART. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)”*

Los artículos 1 y 2 de la Ley 80 de 1933<sup>27</sup>, disponen:

*ARTICULO 1o. DEL OBJETO. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.*

*ARTICULO 2o. DE LA DEFINICION DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PUBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:*

*1o. Se denominan entidades estatales:*

*a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.*

<sup>27</sup> “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

b) *El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.*

(...)

Por su parte, el artículo 32 *ibídem*, precisa:

*“ARTICULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación<sup>28</sup>:*

(...)

No obstante contemplarse un régimen general de contratación pública, nuestro ordenamiento también prevé regímenes excepcionales, cuya existencia únicamente se puede dar en virtud de una disposición legal que así lo consagre, tal como se depende del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007<sup>29</sup>:

*“Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal. (...)”*

---

<sup>28</sup> “El artículo 1495 del Código Civil asimila el concepto de contrato al de convención, entendiéndolo por ambos el “acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”. No obstante, la jurisprudencia y la doctrina nacionales han precisado que el contrato es aquella forma de convención a la que le corresponde la función positiva de crear o transmitir derechos y obligaciones. En otras palabras, el contrato se distingue de la convención en que el acuerdo de voluntades que lo forma se encamina exclusivamente a generar derechos y obligaciones, en tanto que la convención puede ir en procura no sólo de ese objetivo, sino también de modificar o extinguir derechos y obligaciones ya creadas. El contrato nace de la fusión de voluntades frente a prestaciones contrapuestas (contratos de contraprestación) o frente a propósitos comunes (contratos de colaboración) y, para hablar de contrato estatal, se requiere que al menos una de tales voluntades sea la del Estado o la de una persona jurídica de derecho público. En efecto, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 señala que “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad”. De manera que son contratos estatales los que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA Bogotá, D. C., veintiséis (26) de enero de dos mil seis (2006). Radicación número: 15001-23-31-000-2003-02985-02 (3761))”.

<sup>29</sup> “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”.

El artículo 1º del Decreto 2723 de 2014<sup>30</sup> preceptúa:

*“Artículo 1º. Naturaleza. La Superintendencia de Notariado y Registro es una entidad descentralizada, técnica con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial”.*

A su turno, el artículo 4º ibídem, postula:

*“Artículo 4º. Objetivo. La Superintendencia de Notariado y Registro tendrá como objetivo la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad”.*

De las normas precedentes se colige que, dada la naturaleza jurídica de la SNR y la inexistencia de expresa disposición legal que prevea un régimen excepcional, la actividad contractual de la SNR se rige por el Estatuto General de la Contratación Pública, tal como se recoge en el Manual de Contratación de la entidad<sup>31</sup>:

*“La Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, la Ley 1150 de 2007 “Por 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”, sus Decretos reglamentarios como el Decreto 1082 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”, la 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”, el Decreto Ley 19 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, la Ley 1882 de 2018 “Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones” y las demás normas concordantes, complementarias o que las modifiquen o sustituyan, **rigen la contratación de las Entidades Estatales, entre ellas la Superintendencia de Notariado y Registro- SNR** (Resaltado fuera de texto)”.*

El artículo 74 de la Ley 1579 de 2012<sup>32</sup>, dispone:

*“Artículo 74. Tarifas registrales. La Superintendencia de Notariado y Registro fijará las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor, previo estudio*

<sup>30</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro”.

<sup>31</sup> Código: MP - GNCT - PO - 01 - PR - 01 - M - 01. Versión: 01. Fecha: 27-08-2021.

<sup>32</sup> “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”.

*que contendrá los costos y criterio de conveniencia que demanda el servicio. Todos los dineros recibidos por este concepto pertenecen al tesoro nacional y serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro”.*

El numeral 22 del artículo 11 Decreto 2723 de 2014, dispone:

*“Artículo 11. Funciones de la Superintendencia. Son funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, las siguientes:(...)”*

*22. Fijar y actualizar las tarifas por concepto de derechos por la prestación de los servicios de registro de instrumentos públicos. (...)”*

Por su parte, el artículo 13 ibídem, establece:

*“Artículo 13. Funciones del Despacho de Superintendente. Son funciones del Despacho del Superintendente, las siguientes:*

*1. Dirigir, ordenar, controlar y evaluar de conformidad con las directrices trazadas por el Consejo Directivo, el ejercicio de las competencias y funciones asignadas a la Superintendencia y expedir los actos administrativos y demás providencias necesarias para su cumplimiento. (...)”*

*13. Fijar y actualizar las tarifas por el ejercicio de la función registral. (...)”*

En suma, para el ejercicio y cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, a la SNR se le atribuyeron potestades regulatorias<sup>33</sup> que se concretan en la fijación y actualización de las tarifas asociadas al servicio público registral cuya prestación tiene a cargo, para lo cual, anualmente, la SNR expide el respectivo acto administrativo (resolución) que contempla el ajuste de dichas tarifas que no podrá exceder el Índice de Precios al Consumidor, previo estudio que contendrá los costos y criterio de conveniencia que demanda el servicio<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> *“El término regulación, entendido como una forma de intervención en la economía para maximizar el bienestar de los usuarios y alcanzar los fines del Estado mediante la garantía de la libre competencia y la prestación eficiente de los servicios públicos, implica, no sólo la promulgación de normas jurídicas de contenido general y abstracto, sino también la utilización de otros instrumentos tales como la expedición de actos administrativos de carácter particular, el reconocimiento de incentivos económicos, la inversión de recursos, la entrega de información, el otorgamiento de autorizaciones o permisos, la vigilancia de la actividad, la imposición de sanciones administrativas y la definición de tarifas, entre otras medidas.*

*De ahí que se haya señalado que el concepto de regulación no es exclusivamente jurídico, sino que involucra elementos de otra naturaleza:*

*“Aceptemos que la regulación, en general, comprende aquel conjunto de elementos jurídicos, técnicos y decisionales, necesario para mantener un sector de actividad humana dentro de unos parámetros determinados” (CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero Ponente: Édgar González López Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil diecinueve (2019) Radicación Interna: 2409 Número Único: 11001-03-06-000-2018 -00253-00).*

<sup>34</sup> Ahora, dentro de los servicios registrales objeto de regulación tarifaria, se encuentra la expedición de certificados de tradición y libertad, tal como, a título de ejemplo, se muestra a continuación:

Artículos 12 y 13 de la Resolución 2170 del 28-02-2022:

“Artículo 12. Certificados. Los certificados que según la ley corresponde expedir a los registradores de instrumentos públicos, según el caso, tendrán los siguientes valores:

a) Los certificados de tradición que se expiden en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, como también en los agilizadores electrónicos dispuestos en las ORIP, los solicitados en los Centros de Atención Distrital Especializados (CADE) y centros de servicios y atención a la ciudadanía a nivel nacional, tendrán el valor de dieciocho mil pesos (\$18.000) cada uno;

Así las cosas, es claro que con la expedición de esta regulación se procura establecer parámetros precisos a partir de los cuales se garantice y permita a los ciudadanos el acceso a los servicios registrales, a través del pago de tarifas definidas con fundamento en los criterios establecidos.

El 26 de septiembre de 2017, la SNR expidió la Resolución No. 10401, “*Por la cual se fijan las condiciones de operación por concepto de acceso a tarifa especial en Centros de Atención Distrital Especializados CADE en la ciudad de Bogotá y al nivel nacional, en los diferentes centros de servicios y atención a la ciudadanía*”.

Los artículos: 1º, 3º, 8º, 9º y 13º ibídem, establecieron:

*“Artículo 1º: Dispóngase la prestación de servicios registrales virtuales tales como expedición de certificados de tradición y libertad, certificados de no propiedad y consulta de índice de propietarios, de manera presencial en los Centros de Atención Distrital Especializados CADE en la ciudad de Bogotá y al nivel nacional, en los diferentes centros de servicios y atención a la ciudadanía. (...)*

*Artículo 3º Operador. La expedición será realizada por un operador, a nombre de la Superintendencia de Notariado y Registro. Dicho operador deberá realizar las labores de implementación de los puntos que le sean autorizados, haciéndose cargo de las condiciones de infraestructura y adecuaciones necesarias, así como de la provisión de insumos de operación mínimos y personal calificado, para la correcta prestación de servicio al ciudadano sin que represente ninguna erogación económica para la entidad. (...)*

*Artículo 8º. Lugares de Expedición. La expedición de los documentos solicitados se daría únicamente en establecimientos dispuestos para la atención al ciudadano de carácter gubernamental, como es el caso de los Centro de Atención Distrital Especializados CADE y de los demás Centros de Servicios que existan en el país, donde se concentran las Entidades públicas y las empresas de servicios públicos, para poner a disposición del ciudadano un punto de prestación de servicios y trámites. (...)*

*Artículo 9º. Operador Nacional. Con el fin de tener el control de la operación de expedición de los certificados de tradición y libertad, certificados de no propiedad y*

---

b) Los certificados de tradición que correspondan a predios de mayor extensión, tendrán un valor de treinta y nueve mil pesos (\$39.000) cada uno. Entiéndase por certificados de tradición que correspondan a predios de mayor extensión, los que superen ciento cincuenta (150) anotaciones registrales;

*En el caso de los certificados asociados a un turno de registro, si el folio tiene más de ciento cincuenta (150) anotaciones (mayor extensión), tendrán un valor de treinta y nueve mil pesos (\$39.000) cada uno;*

*(...)*

*Artículo 13. Valores diferenciales para pagos virtuales o cupo de servicios en la expedición de certificados de tradición o constancias a través de medios electrónicos.*

*a) La expedición por medios electrónicos de los certificados de tradición, tendrán un valor de diecisiete mil pesos (\$17.000);*

*b) Los certificados de tradición que se compren de manera masiva a través de cupo de servicios, tendrán un valor de trece mil ochocientos pesos (\$13.800);*

*(...)*”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

*consulta de índice de propietarios y no permitir la gestión de tramitadores y particulares no autorizados, solo podrá establecerse un operador que cumpla con las exigencias requeridas por la SNR. (...)*

*13º. Aprobación de operación y seguimiento. La autorización de operación en punto será solicitada y aprobada a través de la Dirección Administrativa y Financiera de la entidad como supervisora de los convenios de implementación de ampliación de canales de recaudo y la Dirección Técnica de Registro vigilará la idónea expedición de los documentos a cargo del operador”.*

De acuerdo con la anterior resolución, la SNR dispuso la prestación de servicios registrales de manera presencial y/o física, en los Centros de Atención Distrital Especializados CADE y en los demás Centros de Servicios que existan en el país. Dicha prestación estará a cargo de un tercero denominado “operador” y se hará a nombre de la SNR, para lo cual, el “operador” deberá implementar la infraestructura que resulte necesaria para la correcta atención al ciudadano.

#### 1) El Acuerdo de Niveles de Servicios suscrito con PROYECTOS LEGALES SAS

En el marco de la Resolución 10401 de 2017, el 21 de febrero de 2018, la SNR y la firma PROYECTOS LEGALES SAS suscribieron un Acuerdo de Niveles de Servicio –ANS-, el cual, en el numeral 1º, establece:

*“(…)*

*El presente documento tiene como objetivo describir el acuerdo de niveles de servicio para la operación por parte de la compañía Proyectos Legales SAS...en la Red CADE y SUPERCADe de la ciudad de Bogotá y a nivel nacional en centros de servicio y atención a la ciudadanía, autorizada para la prestación del servicio de expedición de certificados de tradición y libertad, consulta de índice de propietarios y certificado de no propiedad de la Superintendencia de Notariado y Registro”.*

*“2.1 Puntos de atención. El servicio será prestado en la ciudad de Bogotá la Red CADE y SUPERCADe y al Nivel Nacional en centros de servicios y atención a la ciudadanía. (...)*

*2.3 Servicios a prestar. Los servicios autorizados por la Entidad que serán operados en los puntos de atención habilitados, comprenden aquellos que la entidad presta por medios virtuales. Hoy son:*

- *Certificados de Tradición y Libertad (...)*
- *Consulta de índice de propietarios (...)*
- *Constancias de No propiedad (...)*

Más adelante, en el numeral 4º del ANS, se consagran las obligaciones a cargo de cada una de las partes.

Por su parte, el ANEXO - PROTOCOLO DE OPERACIÓN, precisa lo siguiente:

## “2) ALCANCE

*La operación consiste en atender de manera presencial, con el propósito de suministrar una información veraz y oportuna, para la consulta, generación, impresión y entrega de los documentos solicitados derivados de los servicios registrales de la SNR, que corresponde a Certificados de Tradición, Certificado de no Propiedad y Consulta de Índice de Propietarios, en los lugares señalados en el presente protocolo y en las condiciones acordadas por las partes ente este mismo documento (...)*

### 9.2 Forma de pago

*-De acuerdo a lo exigido por la SNR, Proyectos Legales SAS, realizará el pago de un cupo<sup>35</sup> para la cuenta de usuario dispuesta en la herramienta tecnológica de la SNR, donde a través de una transacción PSE o de los medios de pago establecidos en el momento, se realizará el abono directo a una cuenta bancaria asignada por la SNR.*

*-La Dirección Administrativa y Financiera, una vez revisada y autorizada la transacción de pago, permitirá que el saldo de la misma, se encuentre disponible en la herramienta para su consumo.*

*-La Dirección Administrativa y Financiera fijará el monto equivalente a no menos de la operación de Veinticinco Mil (25.000) servicios individuales (Certificados de tradición y libertad, certificados de no propiedad ó consultas de índice de propietarios)  
(...)*

### 9.3 Tarifas al ciudadano

*Proyectos Legales SAS expedirá los documentos a la tarifa pública fijada al ciudadano, la cual no excederá aquella dispuesta en la Resolución de tarifas correspondiente, expedida por la DNR, para la vigencia y servicio que corresponda. Para el año 2017, las tarifas públicas registrales se encuentran fijadas y estas, se reajustarán de manera anual mediante acto administrativo de la SNR:*

<b>SERVICIO DE LA SNR</b>	<b>TARIFA PARA 2017</b>
<i>Certificado de No Propiedad (nivel nacional)</i>	<i>Diez Mil Pesos m/cte (\$10.000)</i>
<i>Certificado de Tradición</i>	<i>Quince Mil Setecientos Pesos m/cte (\$15.700)</i>
<i>Consulta de índice de propietarios (nivel nacional)</i>	<i>Diez Mil Pesos m/cte (\$10.000)</i>

(...)

<sup>35</sup> *“Cupo. Modalidad de recaudo dispuesta por la SNR a las personas jurídicas donde el interesado realiza una transacción electrónica PSE o mediante la forma de pago que se encuentra disponible, en la plataforma de servicios virtuales y abona a una cuenta bancaria de la SNR de forma anticipada, el pago para la adquisición de servicios registrales. Este Cupo se va agotando a medida que se van solicitando y consumiendo los servicios disponibles en ella, haciéndose necesaria un nuevo pago, para continuar con los servicios” (Ver Numeral 4º, Protocolo de Operación – Acuerdo de Niveles de Servicios).*

Los anteriores valores correspondían a la tarifa fijada para los documentos expedidos en ORIPS y Kioscos (Ver art. 12 Resolución 0450 del 20 de enero de 2017).

En el marco del Acuerdo de Niveles de Servicios suscrito, las tarifas diferenciales aplicables para la expedición de CTLS a través de cupo de servicios, fueron las siguientes:

**Tabla 7**  
 Tarifas CTL

Cifras en pesos

VIGENCIA	RESOLUCIÓN	TARIFA DIFERENCIAL CUPO DE SERVICIOS	TARIFAS ORIPS KIOSKOS	EN Y
2018	2854 del 16/03/2018	\$ 12.500	\$ 16.300	
2019	6610 del 27/05/2019	\$ 12.900	\$ 16.800	
2020	6610 del 27/05/2019	\$ 12.900	\$ 16.800	
2021	2436 del 19/03/2021	\$ 13.100	\$ 17.000	
2022	2170 del 28/02/82022	\$ 13.800	\$ 18.000	

Fuente: SNR -2023 Elaboro: Equipo Auditor CGR

Como se evidencia en la tabla anterior, el operador, para la prestación del servicio, adquiriría los CTLS a una tarifa diferencial, toda vez que debía adecuar la infraestructura necesaria en los diferentes SuperCades, con el fin de garantizar la atención presencial a los ciudadanos.

En contraprestación por el servicio presencial ofrecido a la ciudadanía, al operador le estaba permitido cobrarle al usuario una tarifa, cuyo valor no podía exceder al de aquella dispuesta en la Resolución expedida anualmente por la SNR y que correspondía a las fijadas para la expedición de CTLS en las ORIPS y Kioskos.

## 2) Acuerdo de Niveles de Servicios suscrito con KUSHKI COLOMBIA SAS<sup>36</sup>

El 27 de agosto de 2021, la SNR y KUSHKI COLOMBIA SAS suscribieron un Acuerdo de Niveles de Servicios -ANS- cuyo objeto y alcance son:

*“PRIMERO. OBJETO. Autorizar a el ALIADO a ofrecer sus servicios de pago electrónico web de los servicios registrales autorizados por LA SUPERINTENDENCIA, para ser descargados y ofrecidos a los usuarios de sus servicios virtuales ofreciendo distintas opciones de pago que autorice LA SUPERINTENDENCIA que, entre otras, incluya tarjetas de crédito y Botón PSE”, al que se le dio el siguiente alcance:*

<sup>36</sup> Mediante Oficio SNR2023IE003623 del 21 de marzo de 2023, la SNR indicó: “Ahora bien el marco jurídico que permitió la suscripción de un Acuerdo de Niveles de Servicios, con el operador Kushki COLOMBIA S.A.S, fue el Artículo 13 de la Resolución 02436 del 19 de marzo de 2021, que permitía el acceso a tarifas diferenciales para pagos virtuales o cupo de servicios en la expedición de certificados de tradición o constancias a través de medios electrónicos”.

**SEGUNDO. ALCANCE DEL OBJETO. Los servicios autorizados por LA SUPERINTENDENCIA que serán prestados por el ALIADO bajo el presente Acuerdo, comprenden aquellos que la entidad presta por medios virtuales y que a la fecha cuentan con un valor en su tarifa, los cuales son:**

- *Certificados de Tradición y Libertad: Consta de un documento válido para trámites administrativos y judiciales, que da a conocer la historia crediticia y situación jurídica actualizada a la fecha y hora de su expedición, de cualquier bien inmueble que cuente con registro en el país.*
- *Constancias de No propiedad: Entrega al solicitante NO poseedor de bienes inmuebles a nivel nacional, una constancia por escrito y suscrita por funcionario público competente de tal situación, para los trámites de subsidio de vivienda entre otros beneficios brindados por el Gobierno Nacional que requieren de tal información o para el trámite que el interesado considere” (Resaltado fuera de texto).*

Por su parte, respecto de las tarifas aplicables al Aliado y a los servicios prestados a la ciudadanía por parte de aquél, el ANS estableció lo siguiente:

**“QUINTO. OBLIGACIONES DEL ALIADO<sup>37</sup>:**

(...)

*4. Realizar a LA SUPERINTENDENCIA el prepago de los servicios que se estime van a ser consumidos de conformidad con la funcionalidad de la modalidad de recaudo CUPOS y en observancia de las tarifas acordadas y las condiciones establecidas en el presente Acuerdo y los documentos que se constituyan como anexos de ser requerido.*

(...)

*16. Ceñirse a la tarifa oficial de cada servicio que disponga LA SUPERINTENDENCIA a través de la Resolución de Tarifas de cada vigencia, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 1579 de 2012. No obstante, el ALIADO de cara al usuario solicitante de sus servicios web, podrá facturar por separado el monto correspondiente a su costo de operación junto con los impuestos correspondientes si hay lugar a ello, indicando de manera clara y expresa tal circunstancia a los usuarios de sus servicios para que estos decidan libremente el uso de sus canales”. (...)*

**“DÉCIMO SEXTO. EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD.**

(...)

*Al momento de liquidar los valores por la compra de los certificados el ALIADO mostrará de forma clara y discriminada en la tirilla de pago y/o factura al usuario, los valores correspondientes a la tarifa oficial del servicio fijado por la SNR y los valores que corresponden al cobro por costos de operación del canal, de tal forma*

---

<sup>37</sup> Así mismo, el acuerdo consagra obligaciones en cabeza de la SNR:

**“SEXTO. OBLIGACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. En desarrollo del presente Acuerdo LA SUPERINTENDENCIA se obliga a:**

*1. Prestar la colaboración necesaria al ALIADO para la ejecución del objeto del presente Acuerdo y los documentos que se constituyan como anexos de ser requerido.*

*2. Poner a disposición del ALIADO la información y documentación que requiera para la ejecución de este Acuerdo y los documentos que se constituyan como anexos de ser requerido.*

(...)”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

*que será el ciudadano, quien escoge libremente acceder a estos servicios a la tarifa ofrecida y por este canal, situación que igualmente debe ser informada al ciudadano”.*

De acuerdo con las condiciones del ANS, el *Aliado* puede ofrecer y prestar a los ciudadanos los servicios virtuales de expedición de certificados de tradición y libertad y constancias de no propiedad.

En este punto, es de subrayar que el ANS distingue dos tarifas, a saber:

a) Las aplicables al *Aliado* cuando éste acceda directamente a los servicios virtuales de expedición de certificados de tradición y libertad constancias de no propiedad, tarifas que se encuentra fijadas en la resolución anual expedida por la SNR.

b) La aplicable, a título de contraprestación, por parte del aliado a la ciudadanía, con ocasión de la prestación de los servicios registrales que le fueron autorizados por la SNR, tarifa frente a la cual no se determinó o reguló un valor máximo a cobrar<sup>38</sup>, sino que se dejó en manos del aliado su definición, pudiendo adicionar a la tarifa oficial establecida por la SNR, los costos de operación junto con los impuestos a que hubiere lugar, tal como se evidencia a continuación:

Captura de imagen-página web Kushki del 14/03/2023

Detalle de la compra	
1 certificado	
BOGOTA ZONA CENTRO	\$19.200
Cargo del servicio	\$7.058,8
IVA del servicio	\$1.341,2
<b>Total</b>	<b>\$27.600</b>

Al realizar el trámite de expedición virtual del certificado de tradición y libertad a través de la página web del operador Kushki, se discriminaron y aplicaron los siguientes valores: a) tarifa fijada por la SNR para el año 2023 (\$19.200), b) cargo del servicio o costos de operación (\$7.058,8) y c) IVA (1.341,2).

<sup>38</sup> La Resolución No. 009 del 6 de enero de 2023 en el artículo 14 determina el valor de los CTL que se expidan de manera física en las ORIPS y los solicitados en los CADES tiene un valor de \$20.300.

De todo lo expuesto en precedencia, se infiere lo siguiente:

Que dada la naturaleza jurídica de la SNR y la inexistencia de expresa disposición legal que prevea un régimen excepcional, la actividad contractual de la SNR se debe regir por el Estatuto General de la Contratación Pública.

En este sentido, de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, el contrato constituye un acuerdo de voluntades que se encamina a generar obligaciones y nace de la fusión de voluntades frente a prestaciones contrapuestas (contratos de contraprestación) o frente a propósitos comunes. En efecto, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 señala que “*Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad*”. De manera que son contratos estatales los que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales.

En virtud de las Resoluciones 10401 del 26 de septiembre de 2017 y 02436 del 19 de marzo de 2021, la SNR suscribió Acuerdos de Niveles de Servicios -ANS- a través de los cuales autorizó a terceros, denominados “operador” y “aliado”, la prestación presencial y virtual de servicios registrales que son de competencia de la entidad. Dichos ANS prevén derechos y obligaciones a cargo de cada una de las partes, tales como el reconocimiento de una contraprestación, representada en el valor adicional a la tarifa fijada por la SNR, que al operador o aliado se le faculta cobrar al ciudadano que, por ejemplo, solicita el servicio de expedición de certificado de tradición y libertad.

En consecuencia, los ANS constituyen verdaderos contratos estatales, por cuanto se trata de actos jurídicos generadores de mutuas obligaciones, en los que, a su vez, una de las partes tiene la calidad de entidad estatal. En ese orden, el régimen jurídico aplicable a los ANS era el Estatuto General de la Contratación Pública y no el invocado por la SNR. Se concluye de lo expuesto, que la suscripción por parte de la SNR de los ANS referidos sin someterse al estatuto de contratación pública y en general sin atender a las normas que gobiernan su régimen legal y contractual, obedeció a la falta de un adecuado análisis jurídico en torno a la naturaleza, contenido y alcance de los ANS, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano.

Con lo señalado, se impidió el desarrollo de procesos de contratación con sujeción a los principios de la función administrativa, entre estos el de moralidad<sup>39</sup>, así como los previstos en materia de contratación pública, en especial los de planeación, selección objetiva y la libre concurrencia, que culminara con la escogencia del ofrecimiento más favorable para la prestación del servicio registral al ciudadano, bajo condiciones precisas.

---

<sup>39</sup> **4.1 La moralidad administrativa** a que hace referencia el constituyente es la de un adecuado comportamiento del servidor público respecto de las formalidades y finalidades que se derivan del principio del respeto al bloque de legalidad” (Corte Constitucional, Sentencia C-643-12).

A su vez, dicha inobservancia propició la suscripción por la SNR de un ANS con un aliado sin regular de manera clara y puntual las condiciones tarifarias finales aplicadas por este al usuario, como se logró evidenciar en la expedición del certificado de tradición y libertad-CTL, por cuanto, no se determinó el valor máximo que dicho operador podría cobrar al ciudadano por la prestación del servicio, sin considerar que en las ORIPS por este mismo servicio se cobraba un valor inferior conforme a lo consagrado en la resolución que fija las tarifas registrales.

El hallazgo se comunica con presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y en los artículos 38 y 39 de la Ley 1952 de 2019 y con presunta incidencia penal conforme al capítulo cuarto<sup>40</sup> de la Ley 599 de 2000.

## RESPUESTA SNR

A través del oficio SNR2023EE038318 de fecha 21 de abril de 2023, la SNR dio respuesta a la observación.

En relación con la naturaleza del ANS, la SNR precisó:

*“...consiste en un documento de entendimiento **que describe los servicios que presta una parte para con otra, igual que reseñar los objetivos o finales de nivel de servicio y especifica las responsabilidades que le asisten a las partes, en el cual igualmente este ANS pudiera cubrir múltiples servicios o varias partes inherentes al mismo**”.* (Resaltado fuera de texto)

Respecto del contenido y finalidad de los ANS suscritos con el aliado y el operador señaló:

*Precisado lo anterior, de forma particular, los Acuerdos de Nivel de Servicios Registrales, suscritos por la Dirección Administrativa y Financiera de la Superintendencia de Notariado y Registro, tuvo como finalidad de establecer el cumplimiento de la autorización concedida por la Entidad, para que el Aliado KUSHKI COLOMBIA S.AS ofreciera los servicios de pago electrónico web de los servicios registrales autorizados por la Entidad., y para el caso del operador PROYECTOS LEGALES de manera presencial a través en los Centros de Atención Distrital Especializados CADE en la ciudad de Bogotá y al nivel nacional, en los diferentes centros de servicios y atención a la ciudadanía.*

*(...) es importante señalar que, el cumplimiento de los ANS respecto del servicio a desarrollar, estaba centrado en cubrir integralmente las necesidades de la Entidad, respecto de los servicios registrales respectivos, por lo cual, en cada documento suscrito por las partes, se establecieron las consideraciones y cláusulas aplicables al mismo.*

*De igual forma, **en el ANS la Entidad estableció las finalidades u objetivos del mismo, relacionados con la prestación de servicio que se busca realizar,***

<sup>40</sup> De la celebración indebida de contratos.

*puesto que, con dichas condiciones y particularmente en el marco del clausulado del mismo, se determinaron las especificaciones de los servicios, con la cual se delimitaron las competencias de las partes, **e igualmente se identifican las obligaciones y responsabilidades de las partes, particularmente la del Aliado y la del operador en cada caso y respecto del momento de ejecutar los servicios a su cargo***. (Resaltado fuera de texto)

Enseguida y partiendo de la definición de contrato estatal prevista en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, la entidad señaló:

*“Detallado ello, es menester centrarse ahora, en lo que respecta a los contratos estatales, los cuales son definidos por el artículo 32 del Estatuto General de Contratación de la siguiente manera: “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad (...)”.* (Resaltado fuera del texto).

*Así las cosas, y determinado lo anterior, como es claro entonces que, el ANS no obedece a un contrato estatal, conforme la misma Ley lo ha identificado, el mismo goza de ser un acto de entendimiento mutuo, **tal como se puede entender regulado por el Código Civil en los artículos 1602 del mismo y siguientes, por los cuales se formalizó el régimen de los efectos de las obligaciones, donde se establece dicho acto como una obligación para las partes, cuya fuente es el consentimiento mutuo de la partes**, tal y como se identifica en los ANS, y ante dicho régimen legal, no puede entonces confundirse, el régimen privado, con la regulación propia de la ley pública del contrato estatal, la cual en nada tiene efectos respecto de los ANS, como ya se resaltó.*

*Bajo esas condiciones establecidas, no es entonces aplicable todo el procedimiento contractual de selección, las fases contractuales, y la aplicación de los principios contractuales..., porque los ANS no gozan de ser actos jurídicos contractuales, como se resaltó, por no tener los efectos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, ni demás normas relacionadas en materia contractual.*

*Visto ello, los efectos de los ANS corresponden a un mero acuerdo o consentimiento entre las partes, que no genera consecuencias contractuales, y en ese sentir, es claro entonces que, los efectos son de orden netamente privado o particular, y bajo esa tesis, los acuerdos a que llegan las partes, son en el marco del consentimiento mutuo, resaltando que no requiere etapa previa o de planeación o de estructuración, como tampoco de selección, para llegar al resultado de la suscripción conjunta de los ANS.*

*Corolario de lo expuesto, y como quedó claro el régimen que aplica a los ANS, el cual para nada corresponde al Estatuto General de Contratación, y sí, las normas de derecho plenamente privado, **cabe indicar que, las formas como se suscribieron, las cláusulas pactadas entre las partes y las finalidades pactadas en los ANS están acordes al ordenamiento jurídico, y como finalidad general busca la protección de los intereses de la Administración Pública, donde se resalta la prestación de servicios a favor de esta Superintendencia***” (Resaltado fuera de texto).

Por otra parte, respecto de la regulación de las tarifas en el marco del ANS, la SNR arguyó:

*“Como fue expuesto a la CGR en las diferentes mesas de trabajo, el acuerdo en mención estipuló en el punto Decimosexto, lo siguiente: “Al momento de liquidar los valores por la compra de los certificados el ALIADO mostrará de forma clara y discriminada en la tirilla de pago y/o factura al usuario, los valores correspondientes a la tarifa oficial del servicio fijado por la SNR y los valores que corresponden al cobro por costos de operación del canal, de tal forma que será el ciudadano, quien escoge libremente acceder a estos servicios a la tarifa ofrecida y por este canal, situación que igualmente debe ser informada al ciudadano”*

*Lo anterior y como se puede verificar a través de la página del operador Kushki Colombia SAS y quien se encuentra en periodo de terminación del ANS, el valor a pagar es discriminado e informado previo al pago, es decir, que el ciudadano cuenta con esta información antes de realizar transacción, por consiguiente, antes de la prestación del servicio por parte del tercero, contando el usuario, con la posibilidad de escoger libremente a través de que página web desea acceder al servicio...”*

Con base en todo lo anterior, la entidad solicitó:

*“...sea reconsiderada esta observación y sus incidencias teniendo en cuenta la respuesta otorgada frente a la naturaleza de los Acuerdos de Niveles de Servicios ANS, y las gestiones realizadas por la Entidad, encaminadas a realizar una prestación del servicio de cara al usuario de manera directa por parte de la Superintendencia, evidenciando la terminación de los acuerdos”.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

La SNR desarrolla dos líneas argumentativas, orientadas a controvertir 1) la naturaleza jurídica de contrato estatal de los ANS y 2) la no regulación clara y puntual de las condiciones tarifarias finales aplicables al usuario.

### **1) Sobre la naturaleza de los ANS**

De lo planteado por la SNR, los ANS tendrían las siguientes características:

- Es un mero acuerdo o consentimiento entre las partes, que no genera consecuencias contractuales.
- Tiene como fuente el consentimiento de las partes.
- Está regulado exclusivamente por las normas de derecho privado, en particular por los artículos 1602 y siguientes del Código Civil.
- Describe los servicios que presta una parte para con otra.
- Establece los objetivos o fines de nivel de servicio.
- Especifica las obligaciones y responsabilidades que le asisten a las partes
- Por tanto, no es un contrato estatal (acto jurídico).

Con el propósito de analizar y concluir sobre lo expresado por la SNR, se abordarán, en su orden, los siguientes temas: a) el carácter del régimen jurídico de la contratación estatal y b) la aplicación del régimen general de las obligaciones y de los contratos a la contratación estatal.

### a) Sobre el carácter del régimen jurídico de la contratación estatal

A partir de los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, se delineó la naturaleza del régimen jurídico de la contratación estatal, tal como se explica a continuación:

**“ARTICULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES.** Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. (...)”

**“ARTICULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, (...)”

**“ARTICULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL.** Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

*Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.*

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

Conforme a las normas transcritas, es claro que cuando las entidades estatales celebren contratos, dentro del ámbito de aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deben cumplir las disposiciones del derecho privado (comerciales y civiles) que resulten aplicables, excepto en aquellas materias expresamente reguladas por el citado Estatuto y las normas que lo modifiquen o adicionen, verbigracia, los mecanismos de selección, los principios de transparencia, economía y responsabilidad, el deber de selección objetiva, las inhabilidades e incompatibilidades para contratar, entre otros.

Así las cosas, se trata de un régimen de contratación cuya naturaleza jurídica es mixta, en el que coexisten y se complementan el derecho público y el privado, por cuanto a los contratos estatales les son aplicables las normas civiles y comerciales, en ausencia de norma especial en la Ley 80 de 1993 y las disposiciones que la modifiquen o adicionen (artículos 13, 32 y 40).

## **b) Sobre la aplicación del régimen general de las obligaciones y de los contratos a la contratación estatal**

De conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, el contrato estatal se encuadra dentro de la categoría de los actos jurídicos, toda vez que de él emanan obligaciones para cada una de las partes intervinientes, las que concurren en virtud de la autonomía de la voluntad.

Así se desprende del artículo 32 de la Ley 80 de 1993:

**“ARTICULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** *Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, (...)*”

En ese orden, al ser el contrato resultado y expresión de la autonomía de la voluntad, este se rige por el principio *“lex contractus, pacta sunt servanda”*, consagrado el artículo 1602 del Código Civil que reza:

**ARTÍCULO 1602.** *<LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.*

Así también lo ha reconocido el Consejo de Estado<sup>41</sup>:

*“En efecto, el contrato, como expresión nítida que es de la autonomía de la voluntad, se rige por el principio “lex contractus, pacta sunt servanda”, consagrado positivamente en el artículo 1602 del Código Civil, por cuya inteligencia los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales. En perfecta consonancia, el artículo 1603 de la misma obra, prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella sin cláusula especial, lo que significa que los contratantes en miras de satisfacer la función práctica, económica y social para el cual está instituido el tipo contractual por ellas elegido, deben actuar en forma leal y honesta, conforme a las exigencias de corrección y probidad y la ética media imperante en la sociedad, y sin abuso de sus derechos”.*

Es decir que la aplicación del artículo 1602 y siguientes solamente cobra sentido en el marco del acto jurídico denominado contrato - en cuanto fuente de las obligaciones, por ser consustancial a éste, ergo, si se aducen dichas normas, es en virtud de la previa y necesaria existencia de un contrato.

---

<sup>41</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009) Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08763-01(17552).

Y como se observa, además de la obligación de cumplir lo pactado, por mandato legal (art. 1603 del Código Civil), para las partes también surge, entre otras cosas, el deber de ejecutar de buena fe el contrato.

Ello pone de presente la necesaria integración y complementariedad de las normas de derecho público y privado, reivindicando el carácter mixto del régimen jurídico del contrato estatal.

Corolario de lo expuesto es que todo acto jurídico generador de obligaciones y en el que participe una entidad estatal, configura un contrato estatal del que son predicables las normas de derecho privado (comerciales y civiles) que resulten aplicables -entre ellas las del régimen general de las obligaciones-, excepto en aquellas materias expresamente reguladas por el Estatuto de Contratación Pública.

Con el propósito de defender la tesis según la cual los ANS no son contratos estatales, la SNR desplegó y presentó una línea argumentativa que adolece de incoherencia interna, por cuanto de las premisas no se sigue la conclusión o tesis planteada, sino que, por el contrario, reafirma la naturaleza de contrato del ANS, tal como se pasa a explicar.

La SNR sostiene que los ANS, entendidos como acuerdos que se basan en el consentimiento entre las partes, no generan consecuencias contractuales, toda vez que no se trata de un contrato. Sin embargo, afirma que en dichos acuerdos se contemplan obligaciones para las partes, así como que están regulados por los artículos 1602 y siguientes del Código Civil, en donde se desarrollan, entre otras cosas, los efectos del contrato en cuanto fuente de las obligaciones, disponiendo que este constituye ley para las partes, debe ejecutarse de buena fe y, por consiguiente, obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación.

Como se observa, la SNR entiende al ANS como un acuerdo fundado en el ejercicio de la autonomía de la voluntad y al que le es aplicable el régimen general de las obligaciones, en el que concurren dos partes, una de las cuales tiene la calidad de entidad estatal, con la pretensión de establecer y generar mutuas obligaciones. Es claro entonces que estamos en presencia de las notas características del acto jurídico, denominado como contrato estatal, cuya celebración debe estar precedida de actuaciones sujetas a las reglas y principios previstos en el Estatuto de Contratación Pública, verbigracia, los mecanismos de selección, los principios de transparencia, economía y responsabilidad, el deber de selección objetiva, las inhabilidades e incompatibilidades para contratar, etc.

En consecuencia, los argumentos aducidos no desvirtúan el hallazgo.

## 2) Sobre la regulación tarifaria en el ANS

Frente a la no regulación clara y puntual de las condiciones tarifarias finales aplicables al usuario, la SNR menciona la obligación impuesta al Aliado de mostrar de forma clara y discriminada en la tirilla de pago y/o factura al usuario, los valores correspondientes a la tarifa oficial del servicio fijado por la SNR y los valores que corresponden al cobro por costos de operación del canal, de modo que el ciudadano cuenta con esta información antes de realizar la transacción.

Al respecto, es de precisar que si bien existe la obligación de mostrar de forma clara y discriminada en la tirilla y/o factura los valores aplicables, la censura recae en la no definición y delimitación de los denominados “costos de operación”, toda vez que su cuantificación está sujeta al arbitrio y criterio del Aliado, con lo cual, el usuario quedó a merced de aquél, ignorando la SNR que, dentro de sus deberes y competencias legales, se encuentra la de regular las tarifas por la prestación de los servicios registrales.

En virtud de todo lo expuesto en precedencia, el hallazgo se mantiene incólume en los términos en que fue comunicado.

### **HALLAZGO Nro. 5. Sistemas Misionales (FOLIO y SIR) Vs Ingresos CTL Contabilizados.**

Resolución Nro. 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGN – Anexo Procedimiento para la evaluación del control interno contable indica:

#### *“3.2.8 Eficiencia de los sistemas de información:*

*Con independencia de la forma que utilicen las entidades para procesar la información, el diseño del sistema implementado deberá garantizar eficiencia y eficacia en el procesamiento y generación de la información financiera.*

*Para la implementación y puesta en marcha de sistemas automatizados, las entidades observarán criterios de eficiencia en la adquisición de equipos y programas que contribuyan a satisfacer sus necesidades de información, atendiendo la naturaleza y complejidad de la entidad de que se trate; además, se deberá procurar que los sistemas implementados integren adecuadamente los principales procesos que tienen a su cargo las dependencias. (...)*

#### *3.2.9.1 Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable*

*El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas y en aras de lograr la sinergia que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.*

#### *3.2.9.2 Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional*

*La información que se produce en las diferentes dependencias es la base para reconocer contablemente los hechos económicos; por lo tanto, las entidades deberán garantizar que la información fluya adecuadamente y se logre oportunidad y calidad en los registros. Es preciso señalar que las bases de datos administradas por las diferentes áreas de la entidad se asimilan a los auxiliares de las cuentas y subcuentas que conforman los estados contables, por lo que, en aras de la eficiencia operativa de las entidades, no podrá exigirse que el detalle de la información que administre una determinada dependencia se encuentre registrado en la contabilidad.*

*La presentación oportuna y con las características requeridas por las diferentes áreas que procesan información deberá ser una política en la que se evidencie un compromiso institucional.*

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, actualizado con la Resolución 211 de 2021 de la CGN, indica que:

#### *“4.2 Características de mejora*

*27. Las características de mejora son aquellas que incrementan la utilidad de la información que es relevante y representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Las características de mejora de la información financiera de propósito general son Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad”.*

La Resolución Nro. 02170 del 18 de febrero de 2022 de la SNR, con vigencia a partir del 7 de marzo de 2022, señala:

*“Artículo 12 Certificados: Los certificados que según la ley corresponde expedir a los registradores de instrumentos públicos, según el caso, tendrán los siguientes valores:*

- a) Los certificados de tradición que se expiden en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, como también en los agilizadores electrónicos dispuestos en las ORIP, los solicitados en los Centro de Atención Distrital Especializados (CADE) y centros de servicios y atención a la ciudadanía a nivel nacional, tendrán el valor de dieciocho mil pesos (\$18.000) cada uno;*

*(...)*

*Artículo 13. Valores diferenciales para pagos virtuales o cupo de servicios en la expedición de certificados de tradición o constancias a través de medios electrónicos.*

- a) La expedición por medio electrónico de los certificados de tradición, tendrán un valor de diecisiete mil pesos (\$17.000);*
- b) Los certificados de tradición que se compren de manera masiva a través de cupo de servicios tendrán un valor de trece mil ochocientos pesos (\$13.800);”*

Analizada la conciliación a 31 de diciembre de 2022 de la subcuenta 4.1.10.01.001- Tasas, en la cual se registran los ingresos por concepto de la prestación del servicio de Certificados de Tradición y Libertad -CTL, frente a los informes generados por los sistemas misionales (FOLIO y SIR), se evidenció que estos sistemas reportan mayores ingresos por CTL en comparación con el ingreso registrado en los estados financieros por \$2.655.895.474,04, tal como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 8  
 Subcuenta Ingreso 4.1.10.01.001 -Tasas-  
 Estados Financieros a 31-12- 2022 (Cifras en pesos)

<b>Ingresos CTL Misionales Vs Estados Financieros 2022</b>	<b>Total</b>
Folio (40 Oficinas)	81.318.205.920,00
Sir (155 Oficinas)	75.510.029.800,00
<b>Total Ingresos CTL Misionales</b>	<b>156.828.235.720,00</b>
<b>Total Ingresos CTL - Tasas -Estados Financieros</b>	<b>154.172.340.245,96</b>
<b>Diferencia Ingresos Misionales Vs Estados Financieros</b>	<b>2.655.895.474,04</b>

Fuente: SNR

Elaboró:Equipo auditor

La diferencia, se presenta por debilidades de control interno de la Oficina de Tecnología de la Información - OTI, en razón a que los valores parametrizados en los sistemas misionales de la SNR, no se encontraban actualizados, de acuerdo con las tarifas establecidos en el artículo 13 de la Resolución Nro. 02170 de 2022, por cuanto la OTI, no parametrizó oportunamente las tarifas a cobrar, de acuerdo a lo establecido en la mencionada resolución, tal como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla 9  
 Parametrizados Ingresos en los Sistemas Misionales V/S Resolución de Tarifas

Servicios CTL	Resolución No.02170 de 2022	Parametrización Sistema Misional –FOLIO Y SIR	Diferencia
<i>Artículo 12</i> a) Los certificados de tradición que se expiden en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, como también en los agilizadores electrónicos dispuestos en las ORIP, los solicitados en los Centro de Atención Distrital Especializados (CADE) y centros de servicios y atención a la ciudadanía a nivel nacional, tendrán el valor de dieciocho mil pesos (\$18.000) cada uno	18.000	18.000	0
<i>Artículo 13.</i> a) La expedición por medio electrónico de los certificados de tradición, tendrán un valor de diecisiete mil pesos	17.000	18.000	1.000
b) Los certificados de tradición que se compren de manera masiva a través de	13.800	18.000	4.200

Servicios CTL	Resolución No.02170 de 2022	Parametrización Sistema Misional –FOLIO Y SIR	Diferencia
<i>cupo de servicios tendrán un valor de trece mil ochocientos pesos</i>			

Fuente: Resolución Nro.02170 de 2022

Elaboró: Equipo Auditor

Al indagar por estas diferencias presentadas, la SNR, mediante oficio SNR2023IE005041 sustentó lo siguiente:

*“DIFERENCIA POR CERTIFICADOS DE TRADICION Y LIBERTAD Es importante precisar que el recaudo recibido por concepto de Certificados de Tradición y Libertad fue conciliado, entre la ejecución presupuestal del ingreso y las trazas contables sin generar diferencias, no obstante, al confrontar esta conciliación contra los reportes misionales SIR y FOLIO, se genera una diferencia mes a mes. De acuerdo a lo anterior y con el fin de subsanar los sistemas misionales, la DAF con el objeto de que la información que se concilia desde el ingreso y lo contable coincida contra lo reportado por los sistemas misionales como prestación del servicio, se identificó que de acuerdo a la resolución de tarifas para la vigencia 2022, los valores parametrizados no coincidan con los valores establecidos en esta resolución, por ejemplo se tomó una muestra donde se evidencia, que el valor de los certificados expedidos desde bancarización con tarifa por resolución de 17.000, en el sistema misional se parametrizo con valor de 18.000, sobre estimando el ingreso por este concepto en 1.000 por cada CTL expedido.*

*Por otra parte, también se evidencio desde la DAF que los certificados que se generan a través de cupos masivos asignados a constructoras y demás empresas del sector, también presentaban el mismo escenario, tienen un valor de 17.000 asignado por resolución y recibido a través del extracto, mientras que en el sistema misional se parametrizó con valor de 18.000. De igual manera, uno de los acuerdos de servicios contaba con una tarifa diferencial, según resolución y lo recibido en el extracto por valor de 13.800, mientras que en el sistema misional se parametrizó con valor de 18.000. Así las cosas, me permito dar a conocer que desde la DAF se viene trabajando con el fin de subsanar esos reportes misionales que generan diferencia, frente a lo conciliado entre estados financieros y la ejecución del ingreso”.*

Es de anotar, que el recaudo efectivamente recibido y reconocido contablemente por la SNR, se realizó acorde con las tarifas establecidas en la Resolución No.02170 de 2022.

Pese a que la SNR mediante resolución No. 13424 del 9 de noviembre de 2022, resolvió autorizar a la OTI para que actualizara los valores que quedaron ingresados de manera errónea en los aplicativos misionales SIR y FOLIO para los meses de marzo, abril y mayo de 2022, por \$2.723.435.579,92, las debilidades y falencias se continúan presentando de acuerdo a lo evidenciado por la CGR.

**La anterior situación, genera que la información reportada a contabilidad por parte de la OTI, no sea confiable y de calidad, lo que no garantiza la eficiencia y eficacia**

en el procesamiento y generación de la información con las características necesarias, de modo que esta sea procesada adecuadamente; por lo anterior la SNR incumple con lo establecido en el numeral 3.2.9.2 Visión sistémica de la contabilidad y compromiso institucional de la Resolución Nro. 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGN.

## RESPUESTA SNR.

Mediante oficio Nro. SNR2023EE042031 del 2 de mayo de 2023, la SNR manifiesta que:

*“En relación con el asunto se informa que como bien lo indica el ente de control, por medio de la resolución 13424 del 9 de nov 2022 “Por la cual se ordena realizar unas actualizaciones en los sistemas misionales de la SNR, acorde con los reportes de la plataforma de bancarización de unos ingresos obtenidos en algunas Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del País”, se resolvió autorizar a la OTI para actualizar los valores que quedaron ingresados de manera errónea, al respecto es preciso resaltar la citada resolución se indica el motivo del error, en donde Realtech preciso (...) 1. Realizadas todas las validaciones, se encontró que el único punto en el cual pudo y debió ocurrir el error es que por algún motivo la aplicación de bancarización dejó en memoria cache la tarifa N en el momento de cambio de tarifas y esta se siguió enviando a los servidores del nodo central a pesar de estar correctamente Configurada....”.*

*Así mismo, se indicó en ella el plan de mitigación a la situación encontrada:”2. Como plan de mitigación de este inconveniente, se realizó un control el cual guarda en los logs de la aplicación todas las peticiones enviadas a nodo central, para así tener mejor rastreo de las tarifas información que se está enviando en tiempo real a Nodo Central.*

*Finalmente se precisa en la citada resolución: “...al respecto, se deja claridad de que los aplicativos misionales no tuvieron ninguna injerencia en las diferencias encontradas, de otra parte, con miras a realizar la correspondiente actualización en las bases de datos misionales, se ha brindado la información solicitada por Realtech...”*

*Es de resaltar que la Oficina de Tecnología de la Información y la División Administrativa y Financiera, han venido realizando mesas de trabajo en donde se han definido de manera conjunta los ajustes a realizar a los programas que permitan obtener la información financiera que la OTI ejecuta, buscando que la información financiera sea cada vez más verás.”*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La CGR considera que los argumentos expuestos por la SNR, confirma lo objetado, por cuanto:

1. Expidió la resolución Nro.13424 del 9 de noviembre de 2022, en la cual autoriza a la OTI a actualizar los valores que quedaron ingresados de manera errónea en los sistemas misionales.

2. Se adelantó un plan para mitigar la situación detectada.
3. Las Oficina de Tecnología de la Información y la División Administrativa y Financiera, han adelantado mesas de trabajo tendientes a realizar ajustes a los programas que permitan que la OTI procese información financiera verás y de manera oportuna.
4. No obstante, haberse expedido la resolución en mención y adelantado un plan de mitigación, la diferencia persiste entre los reportes generados por los aplicativos misionales (SIR y FOLIO) por concepto de ingreso de CTL's frente al saldo a 31 de diciembre de 2022 de la Subcuenta Ingreso 4.1.10.01.001-Tasas.

Por otra parte, la CGR considera que independientemente de los reportes proporcionados por la plataforma de bancarización (a cargo del operador Realtech) a la OTI, estos deben coincidir con la información de los ingresos generados por los aplicativos misionales, siendo estos los auxiliares contables de ingresos de la SNR y no la plataforma de Bancarización, la cual por error tecnológico ocasionó que la información de los aplicativos misionales presenten información errónea frente a los estados financieros.

Por lo anterior, la CGR concluye que el hallazgo se mantiene.

#### **HALLAZGO Nro. 6. Propiedades, Planta y Equipo no Explotados (D)**

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

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

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

Artículo 82 Ley 1474 de 2011 Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

*(...)Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. (...).*

Artículo 83 Ley 1474 de 2011 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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.” (...).*

Artículo 84 Ley 1474 de 2011 Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

*“La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...).”*

Artículo 2 Ley 1882 de 2018 Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación Pública en Colombia, la Ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

*“Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la tapa de liquidación de los mismos.”*

El Contrato de Comodato Nro. 133 del 18 de julio de 2014, señala que:

*“CLÁUSULA SEGUNDA.-Plazo. El término de ejecución del presente contrato es de cinco (5) años, término que se contará a partir de la suscripción del acta de entrega física de los Inmuebles, la cual será reconocida mediante rubrica conjunta*

*de un funcionario delegado de la Superintendencia de Notariado y Registro y un delegado de la Alcaldía de Buenaventura. El plazo del contrato de comodato podrá prorrogarse de común acuerdo entre las partes, de conformidad con la normatividad vigente.”*

*CLÁUSULA CUARTA.-Gratuidad: El presente contrato de comodato no generará ningún tipo de valor para la Superintendencia de Notariado y Registro, toda vez que la Alcaldía Distrital de Buenaventura- Valle del Cauca, asúmira el pago de todos los servicios públicos que se causen sobre el inmueble, Impuesto Predial así como la Administración del inmueble.*

*CLÁUSULA QUINTA.-Obligaciones de EL COMODANTE:*

*1.Entregar materialmente los inmuebles objeto de este contrato a título de Comodato, reservándose la faculta de solicitar la entra de los inmuebles en los eventos previstos en el art. 2205 del Código Civil y sin exceder lo establecido en el art.38 de la ley 9 de 1989<sup>42</sup>.2.Supervisar su correcta utilización.(...)*

*PARÁGRADO: Todas las obras y mejoras realizadas al inmueble por EL COMODATARIO pasaran a propiedad de EL COMODANTE al termino del Comodato”*

*CLÁUSULA SEXTA.-Obligaciones de EL COMODATARIO: (...)*

*3.Cancelar anualmente el impuesto predial unificado de los inmuebles objeto del comodato en los tiempos establecidos por la adminisitración municipal durante el término de la ejecución del contrato.*

*4.Envíar anualmente el paz y saldo del pago del impuesto predial respectivo, al supervisor del contrato y/o al coordinador del grupo de presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro.*

*(...)*

*7. Restituir los inmuebles entregados al momento de la terminación del contrato de comodato en el mismo estado en el que lo recibio, salvo al deterioro causado por uso legítimo y normal del mismo, con el paz y salvo por concepto de impuesto qa que hubiera luigar, servicios públicos y demás gastos a los que se obliga en virtud del presente contrato.”*

*CLÁUSULA DECIMA PRIMERA.-Vigilancia: EL COMODANTE ejercerá el control y la vigilancia del presente contrato a través del Coordinador del Grupo de Bienes Muebles, Inmuebles y Seguros o quien delegue la ordenador del Gasto. (...).”*

Concepto Nro. 20221100049561 del 5 de julio 2022, solicitado por la SNR con Radicado Nro. 20220010023892 del 20 de mayo de 2022, relacionado con el

---

<sup>42</sup> “Artículo 38.- Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables.”

reconocimiento y registro de los bienes inmuebles entregados a otra entidad pública mediante contrato de comodato, la conclusión del concepto señala:

*“(…) Por su parte, en el segundo contrato de comodato, dado que la SNR (comodante) entrega el bien inmueble por un periodo no sustancial de la vida económica del activo, es quien asume los riesgos significativos y determina el uso que se le debe dar al bien; es la Superintendencia de Notariado y Registro en calidad de comodante, quien debe mantener el activo en su situación financiera, en la subcuenta y cuenta de origen, revelar el hecho económico en las notas a los estados financieros y realizar las mediciones posteriores, esto es, costo del activo menos la depreciación acumulada, menos el deterioro acumulado, si lo hubiere; todo esto de acuerdo con la Norma de propiedades, planta y equipo. En consecuencia, cuando se termine el contrato de comodato y dado que la SNR no dejó de reconocer el activo dentro de sus estados financieros, este continuará aplicando lo correspondiente a la Norma de propiedades, planta y equipo.”*

## 1. EDIFICIO BUENAVENTURA

La SNR suscribió el 18 de julio de 2014 Contrato de Comodato Nro. 133 con la Alcaldía de Buenaventura, cediendo en calidad de comodato a la Alcaldía siete (7) inmuebles identificados con los Folios de Matricula Inmobiliaria Nros. 372-15352, 372-153583, 372-15334, 372-15355, 372-15356, 372-15357 y 375-15358, ubicados en la Calle 1a Nro. 2-37/39/45, que corresponden a las oficinas 201 a 207 - edificio Radio Buenaventura, por un periodo de cinco (5) años renovables.

Analizado el Contrato de Comodato y los soportes allegados por la SNR, frente a lo registrado en la cuenta 1637- Propiedades, Planta y Equipo no Explotados, se evidenció que este contrato terminó en la vigencia 2019 y no fue renovado por las partes, sin embargo a la fecha y pese a que han transcurrido 4 años desde el vencimiento del mismo, la administración municipal no ha realizado la devolución de los inmuebles a la SNR y continúa haciendo uso de los mismos. Al cierre de la vigencia 2022, los inmuebles ascienden a \$525.000.000, tal como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 10  
 Cuenta 1637- Propiedades, Planta y Equipo no Explotados  
 Cifras en pesos

<b>Contrato de Comodato Nro. 133 de 2014- Buenaventura</b>		
Ciudad	Dirección	Avalúos Contabilizados
Buenaventura- Valle	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 201	122.400.000,00
Buenaventura- Valle	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 202	72.600.000,00
Buenaventura- Valle	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 203	61.600.000,00
Buenaventura- Valle	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 204	74.800.000,00
Buenaventura- Valle	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 205	41.800.000,00
Buenaventura- Valle	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 206	90.200.000,00
Buenaventura- Valle	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 207	61.600.000,00
Total		<b>525.000.000,00</b>

Fuente: SNR

Elaboró: Equipo Auditor

Por otra parte, se constató que la Alcaldía Distrital de Buenaventura, no ha cumplido con las cláusulas cuarta y quinta del Contrato de Comodato Nro.133, por cuanto no se encuentra al día con el pago del impuesto predial, servicios públicos y administración, lo anterior se presenta por debilidades en la supervisión, control y vigilancia del cumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas en el contrato de comodato, labor asignada al Registrador de la Oficina de Instrumentos Públicos de Buenaventura.

Así mismo, se verificó que la SNR ha solicitado a la Alcaldía la devolución de los bienes inmuebles mediante oficios, no obstante, han transcurrido más de cuatro vigencias desde la terminación del contrato y la SNR no ha iniciado las acciones legales pertinentes, dirigidas a obtener la restitución de estos inmuebles, lo que genera que la SNR no pueda disponer del uso o destinación de los mismos.

## 2. INMUEBLE CARTAGENA

La SNR adquirió mediante contrato de adquisición de bien inmueble No. 995 de 2014 suscrito con persona natural con cédula de ciudadanía No. 891.127 con el objeto de *“Adquirir a título de compraventa un inmueble ubicado en la ciudad de Cartagena de Indias distrito turístico y cultural, para la construcción de la oficina de registro de instrumentos públicos de Cartagena. Parágrafo primero: El inmueble se encuentra ubicado en el barrio Manga Callejón Olaya Carrera 23 No. 25-136 en Cartagena Bolívar”*; por un valor de \$1.691.000.000; acto jurídico que se materializó con la escritura pública 5484 del 29 de diciembre de 2014 ante la Notaria segunda de la ciudad de Cartagena de Indias.

Las necesidades planteadas por la SNR que originaron la adquisición y posterior destinación del bien inmueble referido, estaban orientadas a la instalación y funcionamiento de la Oficina de Instrumentos Públicos ORIP de la ciudad de Cartagena, toda vez que el lugar donde esta oficina de registro funcionaba, no tenía las dimensiones necesarias frente al incremento prestacional del servicio registral brindado a través de esta oficina a la ciudad, conforme lo estipulado en el numeral 5 del contrato de 995 de 2014, en el que se citaba:

*“Que para el caso particular la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena funciona actualmente en un inmueble de propiedad de la superintendencia, ubicado en la Calle Baloco No. 2-40, en la Ciudad amurallada centro histórico de la ciudad. Su actual ubicación y área para la prestación del servicio público registral no se compadece con el crecimiento urbano, comercial e industrial de Cartagena vivido a finales del siglo XX, con aproximadamente seis zonas francas, el sistema portuario de mayor movimiento de Colombia, expansión de la periferia, creación de grandes cadenas hoteleras, construcción de cientos de edificios, crecimiento poblacional, situaciones éstas que infieren en el centro histórico manifestando a la entidad la necesidad de más espacio físico y una ubicación más apropiada a la urbe para la prestación del servicio”.*

Teniendo en cuenta el inmueble adquirido, el 26 de agosto de 2015, la SNR suscribió el contrato de consultoría No. 423 con el objeto de *realizar los estudios técnicos, trámites y obtención de la licencia de construcción de la oficina de registro de instrumentos públicos de Cartagena Bolívar*, por un valor de \$248.980.000. Como resultado de las actividades desarrolladas a través de este contrato de consultoría se generó el informe final de fecha 10 de enero de 2017 en el cual el contratista indicaba:

*“Se solicitó la terminación por mutuo acuerdo entre las partes del contrato en referencia, toda vez, que no fue posible resolver los inconvenientes de carácter normativo en la ciudad de Cartagena para continuar el proyecto. Por tal motivo se suprimió del valor del contrato inicial el ítem correspondiente a la licencia de construcción ya que no fue posible cumplir con este requisito por los problemas presentados del lote con respecto a la normativa de la ciudad...”.* (Subrayado fuera de texto).

Finalmente el contrato fue liquidado bilateralmente el 1 de noviembre de 2017.

En el mismo sentido conforme al oficio del 28 de febrero de 2018 emitido por contratista de la SNR al Superintendente de Notariado y Registro Regional Caribe, se confirma lo expuesto previamente frente al trámite para la obtención de la Licencia de construcción, así:

*“(...) El concepto que nos dio la Curaduría es el siguiente: El proyecto se encuentra en una zona residencial tipo D, como uso complementario puede funcionar con el uso institucional 2 pero para este caso se necesita un lote que tenga por lo menos 20 mt de frente, esta condición no se cumple ya que la medida del lote por el frente es de 17 mt (...)”.*

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, la SNR adquirió desde la vigencia 2014 un inmueble con el fin de construir unas instalaciones donde funcionará la ORIP de Cartagena debido a una serie de necesidades asociadas principalmente al crecimiento poblacional, urbano, comercial e industrial que presentaba la ciudad, entre otros aspectos. Sin embargo, pese a que han transcurrido nueve (9) años, desde la adquisición del citado predio, los propósitos de esta inversión de recursos no se ha cumplido por cuanto no fue posible obtener la licencia de construcción necesaria para desarrollar la estructura y edificación para tal fin, debido a la normativa que rige a la ciudad, que dificultaron obtener esta licencia, aspectos técnicos y legales que se debieron tener en cuenta antes de adquirir un bien inmueble que no reunía las condiciones necesarias para desarrollar esta obra.

Las anteriores situaciones se presentan por una falta de planeación y coordinación de la SNR, al no evaluar previamente las condiciones técnicas exigidas, para la obtención de permisos y licencias necesarios para la construcción de sus instalaciones en la ciudad de Cartagena, lo que conlleva a que en la actualidad se tenga un bien inmueble sin prestar un servicio apropiado a las funciones encomendadas a la SNR.

El hallazgo se comunica con presunta connotación disciplinaria en consideración a la vulneración del deber funcional de los servidores públicos responsables del cumplimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2022.

## RESPUESTA SNR

La SNR mediante oficio SNR2023EE040413 del 26 de abril de 2023, da respuesta en los siguientes términos:

### 1. EDIFICIO BUENAVENTURA

La entidad en su respuesta hace un recuento del contrato de comodato suscrito con la alcaldía de Buenaventura.

De igual manera señalan que:

*“Respecto de este bien es nuestro deber informar que la Superintendencia de Notariado y Registro ha realizado las gestiones necesarias para que los ocupantes entreguen el inmueble de manera oficial, pero esto no ha sido posible a la fecha. Prueba de esto son los oficios con radicado SNR2021EE23104 de marzo de 2021, SNR2021EE041498 de mayo de 2021, SNR2021EE090880 del 22 de octubre de 2021, SNR2021EE098879 del 10 de noviembre de 2021 y SNR2021EE103947 del 12 de diciembre de 2021 dirigidos al Alcalde Distrital de Buenaventura en donde se solicita la entrega del bien.*

*Ante la falta de entrega del inmueble la Dirección Administrativa y Financiera solicitó el día 26 de abril de 2023 mediante radicado SNR2023IE005456, a la Oficina Asesora Jurídica, que se efectúen las gestiones necesarias para lograr la restitución del bien inmueble ubicado en la calle 1 # 2-37/39/47, oficinas 201,202,203,204,205,206 y 207 del Edificio Radio Buenaventura en el municipio de Buenaventura.*

*De igual forma se solicitó que se compulsen copias para que se investigue a la entonces supervisora del Contrato de Comodato 133 de 2014, la Registradora de la Oficina de Instrumentos Públicos de Buenaventura, Dra. Anyela Prado López, quién para la fecha de vencimiento del contrato incumplió con lo señalado en el Manual de Supervisión de la Época (...).”*

### 2. INMUEBLE CARTAGENA

*“Una vez revisada la observaciones en el oficio frente a la adquisición del inmueble de Cartagena ubicado en el Callejón Olaya carrera 23 N° 25-136 en el Barrio Manga, nos permitimos informar que la compra del inmueble se realiza teniendo en cuenta la visita en ese momento por las directivas de la Superintendencia de Notariado y Registro, en donde se informa por parte del Asesor del Despacho, Andrés Felipe Ospina en donde se informa : “...Casa3: Ubicada en el callejón Olaya Herrera Cra 23 N° 25-136 Manga, se concluyó que este predio es óptimo por ubicación y valor aproximado del metro cuadrado, se verificó el uso del suelo y la normatividad vigente nos permite el uso institucional, en cuanto al estudio de títulos efectuado por la Registradora de Instrumentos públicos de la ciudad de Cartagena*

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

*se estableció que este inmueble posee una buena tradición que se refleja en folio de matrícula inmobiliaria 060-83483...”.*

*Ahora bien, dentro del proceso para la ejecución de los estudios y diseños técnicos se evidenció la situación relacionada con el uso del suelo, para luego indicar la posibilidad de la construcción, pero para este tipo de obras se requería una longitud en el lote, situación que solo se dio a conocer cuando los documentos estaban radicados en la Curaduría y como observación a los documentos radicados”.*

Así mismo informan que en la auditoria efectuada en el año 2018, se realizó el hallazgo 7 relacionado con deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto.

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

### 1. EDIFICIO BUENAVENTURA

La SNR en su respuesta hace un recuento sobre la suscripción del contrato de comodato, y del vencimiento desde el mes de diciembre de 2019, hechos que fueron relatados en el hallazgo.

Frente a las gestiones que ha realizado con el envío de comunicaciones a la Alcaldía de Buenaventura solicitando la devolución del bien inmueble, **la CGR no desconoce los oficios enviados, sin embargo, a la fecha y pese a que han transcurrido cuatro (4) años desde el vencimiento del mismo no se han adelantado las acciones legales pertinentes que permitan la restitución del inmueble a la administración de la SNR.**

En cuanto a las funciones asignadas a la supervisora del contrato y compulsas de copias para que se investigue su conducta, por incumplimiento a lo señalado en el manual de supervisión, ratifica lo afirmado por la CGR en el sentido que no se han realizado seguimiento y monitoreo sobre el inmueble, aunado a que a la fecha el bien se encuentra en mora con el pago del impuesto predial, servicios públicos y administración, pese a estar siendo explotado por la alcaldía de Buenaventura, sin que la SNR tome acciones efectivas para la restitución del mismo.

### 2. INMUEBLE CARTAGENA.

La entidad en su respuesta hace mención a que el predio se adquirió teniendo en cuenta la visita de las directivas de la SNR y concepto del asesor del despacho, y que fue dentro de la ejecución de los estudios y diseños técnicos donde se evidenció la situación relacionada con el uso del suelo, afirmaciones que corroboran la falta de planeación, organización y coordinación por parte de la SNR al adquirir un bien inmueble que no cumplía con los parámetros establecidos que permitiera la construcción de la ORIP de Cartagena y que por ende supliera las necesidades que originaron la adquisición de este inmueble. El mismo consultor contratado por la SNR, es contundente al afirmar que el área adquirida no cumple con los parámetros exigidos por la curaduría, toda vez que el mismo debe tener de frente como mínimo 20 metros y para este caso solo se cuenta con 17, situación por la cual no es

expedida la licencia de construcción. Estas situaciones conllevaron a que el inmueble a la fecha se encuentre siendo improductivo y no explotado por la SNR.

La SNR igualmente señala en su respuesta que referente a este inmueble, la CGR se había pronunciado mediante el hallazgo No. 7 en el informe del 2018, desde la óptica de programación y ejecución del presupuesto, situación que es preocupante para este ente de control, toda vez, que desde esa vigencia se determinó por parte de la CGR, las situaciones en que incurrió la entidad para adquirir un inmueble sin que a la fecha haya sido puesto en uso, vendido, comercializado o enajenado.

Es importante concluir, que los anteriores inmuebles se encuentran contabilizados en la cuenta No.1637 propiedad planta y equipo no explotados.

Teniendo en cuenta la respuesta y su análisis, se determina que los presupuestos que dieron origen al hallazgo no se desvirtúa y se mantiene como fue comunicado.

### **HALLAZGO Nro. 7. Disposición de Bienes Improductivos (D)**

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 2, 6 y 209 estableció:

*“(…) **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

***Artículo 6.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

***Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (…)*”.

Ley 80 de 1993: Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispuso:

***ARTÍCULO 25.- Del Principio de Economía.** En virtud de este principio:  
3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.  
4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato (…)*

*Manual de Contratación de la SNR 2016 adoptado mediante Resolución No. 3108 del 31 de marzo de 2016 con el fin llevar a cabo los procesos de contratación para el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos asignados de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.*

(...)

**“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 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.

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

7o. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado (...)

La Ley 1753 del 9 de junio de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” determina:

**Artículo 238. Movilización de activos.** A partir de la expedición de la presente ley, las entidades públicas del orden nacional con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación, deberán vender los inmuebles que no requieran para el ejercicio de sus funciones y la cartera con más de ciento ochenta (180) días de vencida, al colector de activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), para que este las gestione.

La cartera de naturaleza coactiva y la que no esté vencida, podrá ser entregada en administración a CISA.

El registro de la transferencia de los inmuebles entre las entidades públicas y CISA, estará exento de los gastos asociados a dicho acto.

(...)

**PARÁGRAFO 2o.** La forma, los plazos para el traslado de los recursos que genere la gestión de los activos a que se refiere el presente artículo, las condiciones para determinar los casos en que un activo no es requerido por una entidad para el ejercicio de sus funciones, el valor de las comisiones para la administración y/o comercialización serán reglamentados por el Gobierno nacional.

**PARÁGRAFO 3o.** Los negocios que se celebren con Central de Inversiones (CISA) se realizarán mediante contrato administrativo y bajo las condiciones que fije el modelo de valoración definido por el Gobierno nacional para CISA.

*PARÁGRAFO 5o. Los inmuebles que se hubieran transferido por parte de las Entidades Públicas a Central de Inversiones (ISA) en virtud del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 y del artículo 26 de la Ley 1420 de 2010, que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido enajenados por CISA, podrán enajenarse por esta entidad de acuerdo a sus política y procedimientos. Los recursos obtenidos por estas ventas así como los frutos de dichos bienes, se girarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público al final de cada ejercicio por CISA una vez descontados los costos asumidos por esta entidad así como la comisión por la venta fijada según sus políticas y procedimientos”.*

La ley 2155 del 14 de septiembre de 2021<sup>43</sup> artículo 11 párrafo transitorio, establece:

*“PARÁGRAFO TRANSITORIO. A partir del 1 de noviembre de 2021, todas las entidades públicas del orden nacional, con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las entidades en liquidación, transferirán dentro de los seis meses siguientes al colector de activos del Estado, Central de Inversiones S.A. (CISA), a título gratuito y mediante acto administrativo, los bienes inmuebles de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones y que estén saneados para que CISA los comercialice, de acuerdo con sus políticas y procedimientos.*

*Se considerarán bienes inmuebles saneados aquellos que de acuerdo con la información que sea registrada en el Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), entre el 1 de febrero de 2021 y el 1 de noviembre de 2021, se encuentren sin ningún tipo de ocupación, gravamen ni limitación para su comercialización y su propiedad sea totalmente de la Entidad Pública.*

*Los recursos que se generen por la venta de los inmuebles a que se refiere este párrafo transitorio, deberán ser consignados a favor de la Nación en la cuenta que para tal efecto señale la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez descontados los gastos asumidos por CISA, así como la comisión por la gestión de venta, en los términos y condiciones fijados para las ventas de los inmuebles realizadas en el marco de las Leyes 1420 de 2010 y 1450 de 2011”.*

La Ley 2155 de 2021 por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones entró en vigor el 4 de septiembre de 2021, según se evidencia en el diario oficial 51.797 del 14 de septiembre de 2021.

El 26 de mayo de 2021 la SNR suscribió contrato interadministrativo marco CISA No. CM 006 de 2021 No. CI023 para establecer los lineamientos generales para la posterior compraventa de inmuebles suscrito entre la SNR y la Central de inversiones CISA con el objeto de *“Establecer los lineamientos generales para la venta a CISA de los inmuebles de propiedad de LA SUPERINTENDENCIA, no requeridos para el ejercicio de sus funciones, los cuales se relacionarán en cada una de las Actas de Incorporación que suscribirán las partes durante la vigencia del Contrato.*

<sup>43</sup> Ley 2155 de 2021 Por medio de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.

*PARÁGRAFO: Los inmuebles objeto del presente Contrato serán incluidos mediante Actas de Incorporación que suscriban las partes, las cuales se sujetarán a las disposiciones y condiciones del presente documento y a las específicas que se lleguen a pactarse en cada Acta, en atención a las características propias de cada Inmueble”.*

El mencionado convenio interadministrativo fue prorrogado hasta el 25 de mayo de 2023.

El 21 de octubre de 2021, la SNR firmó contrato interadministrativo No 079 del 21 de octubre 2021 con LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA con NIT. 830.021.022-3 con el objeto contractual de “Contratar la administración para el arrendamiento, comercialización y venta de los inmuebles de propiedad de la superintendencia, no requeridos para el ejercicio de sus funciones, relacionados en el anexo 1 del presente documento” por un término de ejecución de un (1) año. De conformidad con lo establecido en la cláusula séptima, se determinan las obligaciones de las partes:

**A. – OBLIGACIONES LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA:**

- 1. Ejecutar a cabalidad el servicio objeto del presente contrato.*
- 2. Administrar, para comercializar y vender los inmuebles de acuerdo con lo establecido en el presente contrato interadministrativo, así como toda la documentación relacionada con el mismo y efectuar los trámites establecidos en este documento.*
- 3. Presentar oportunamente al supervisor del contrato, un informe mensual sobre las actividades realizadas durante la ejecución de este, el cual deberá emitirse dentro del término de cinco (5) días hábiles de cada mes.*
- 4. Asegurar el pago del canon de arrendamiento a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.*
- 5. Responder ante las autoridades competentes por los actos u omisiones que se ejecute en desarrollo del contrato y/o convenio, cuando con ellos se cause perjuicio a la administración o a terceros, en términos del artículo 52 de la Ley 80 de 1993, siempre y cuando los actos u omisiones sean atribuibles a sus responsabilidades.*
- 6. Realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con la normatividad legal vigente.*
- 7. Todas las demás obligaciones que por la naturaleza del contrato le sean asignadas por los supervisores del contrato y que tengan relación directa con el objeto de este”.*

**Pese a la suscripción de los contratos interadministrativos números CI023 con CISA y 079 con la empresa inmobiliaria y de servicios logísticos de Cundinamarca, la SNR no ha enajenado ni transferido ninguno de los inmuebles improductivos.**

Al indagar por el cumplimiento de lo normado en el artículo 11 de la ley 2155 de 2021, se evidenció que la SNR ha ofertado en diferentes oportunidades a CISA los

bienes improductivos<sup>44</sup>, sin embargo, a la fecha de la presente auditoria no se ha materializado la transferencia o enajenación de los mismos, como se refleja en la siguiente tabla:

**Tabla 11**  
Inmuebles no explotados

INMUEBLE	DEPARTAMENTO	DIRECCIÓN	REGIONAL	VALOR TERRENO	VALOR EDIFICACIÓN	OBSERVACIONES CGR
BOGOTÁ ZONA CENTRO - LOTE CIUDAD SALITRE AAA0074NYWF	BOGOTÁ, D.C.	Avenida Calle 24 No. 54 - 02	NIVEL CENTRAL		56.011.413.000	Lote adquirido para la construcción de la Sede de la SNR nivel central. Este predio se encuentra registrado en la cuenta 1637 como bienes no explotados
CARTAGENA	BOLÍVAR	Carrera 23 No 25 136 Barrio Manga	REG. CARIBE		1.691.000.000	Lote adquirido para la Sede de Cartagena de acuerdo a la escritura pública 5484 del 29 de diciembre de 2014. Este predio se encuentra registrado en la cuenta 1637 como bienes no explotados.
BUENAVENTURA	VALLE	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 201	REG. PACIFICA		122.400.000,00	Los mencionados inmuebles estaban en comodato desde la vigencia 2014 a la alcaldía de Buenaventura, el contrato se terminó en la vigencia 2019, pero a la fecha no han sido restituidos a la SNR.
BUENAVENTURA	VALLE	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 202	REG. PACIFICA		72.600.000,00	
BUENAVENTURA	VALLE	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 203	REG. PACIFICA		61.600.000,00	
BUENAVENTURA	VALLE	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 204	REG. PACIFICA		74.800.000,00	
BUENAVENTURA	VALLE	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 205	REG. PACIFICA		41.800.000,00	
BUENAVENTURA	VALLE	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 206	REG. PACIFICA		90.200.000,00	
BUENAVENTURA	VALLE	Calle 1 No. 2 -29 Piso 2 Unidad 207	REG. PACIFICA		61.600.000,00	
MÁLAGA	SANTANDER	Carrera 8 No. 13 22 Piso 2	REG. CENTRO		348.750.000,00	
SEVILLA	VALLE	Calle 50 No. 48 - 43	REG. PACIFICA		85.462.500,00	
TUNJA	BOYACÁ	Carrera 11 No. 16 - 47	REG. CENTRO	703.200.000,00	204.215.000,00	

Fuente: SNR

Elaboró: Equipo Auditor

Como se aprecia de lo anterior, existen dos inmuebles que fueron adquiridos para la construcción de las sedes de la SNR, sin embargo, y pese a que han transcurrido más de treinta (30) años, los mismos se encuentran sin prestar un servicio, ni mucho menos siendo explotados por la SNR. Referente a los inmuebles de Málaga, Sevilla y Tunja, si bien, la misma SNR en oficio SNR 2022EE043526 del 26 de abril de 2022, señaló que cumplen con las condiciones establecidas en el artículo 11 de la Ley 2155 de 2021, los mismos no han sido transferidos a la central de inversiones. En cuanto al edificio de Buenaventura está siendo explotado por la Alcaldía sin que

<sup>44</sup> Oficios de fecha 03 de febrero del 2022 y del 26 de abril del 2022 radicado SNR2022EE043523

medie contrato de comodato vigente que garantice la devolución, saneamiento y cuidado del inmueble.

Estas situaciones reflejan la falta de diligencia, gestión y coordinación por parte de la SNR que permita poner a disposición estos bienes a otras entidades, con el fin de obtener productividad y beneficios al Estado Colombiano.

El hallazgo reviste eventual incidencia disciplinaria según lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## RESPUESTA SNR

La SNR mediante oficio SNR2023EE042031 del 2 de mayo de 2023, da respuesta a lo observado.

Frente al inmueble ubicado en la avenida Calle 24 No. 54-02 señaló:

*“(…)al respecto de este bien es pertinente indicar que, en su momento la SNR efectuó las gestiones para la aprobación de recursos relacionados con la construcción de la SNR, así como a su vez ha hecho parte de convenios interinstitucionales para el desarrollo del predio con APP, inicialmente con el DNP, con la Fiscalía, además que fue publicado el proceso licitatorio para el desarrollo del APP, pero este se fue desierto, además de ello las entidades públicas que por algún momento hacían parte del APP, no continuaban por el monto que debían pagar mensualmente, por lo cual sin una entidad pública el proyecto era inviable*

De igual manera trae a colación los contratos interadministrativos suscritos con CISA CM 006 de 2021 y 079 del 21 de octubre de 2021, acuerdos que fueron citados dentro del hallazgo por la CGR.

Referente al inmueble de Cartagena ubicado en el barrio Manga señaló:

*(…) no fue posible su desarrollo por temas normativos. Así mismo este inmueble fue ofrecido en los contratos interadministrativos antes mencionados, sin embargo, no fue adherido al Contrato Marco CISA mediante un Acta de Incorporación, ni se inició un proceso de venta por parte de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca”.*

*“En cuanto a los inmuebles de Málaga, Sevilla y Tunja, como bien es informado por la CGR, la Entidad ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 2155 de 2021, toda vez que informó a CISA, mediante oficio con radicado oficio SNR 2022EE043526 del 26 de abril de 2022, que los inmuebles referidos cumplían con las condiciones y preceptos dispuestos en la norma referida. No obstante, lo mencionado, no hubo pronunciamiento formal por parte de CISA para realizar la transferencia de los bienes ofrecidos”.*

*Frente al Inmueble de Buenaventura, en el año 2014 la Superintendencia de Notariado y Registro suscribió el Contrato de Comodato 133 de 2014 con la Alcaldía Distrital de Buenaventura (Valle del Cauca). El inmueble objeto del comodato*

*cuenta con un área construida de 255 m<sup>2</sup> y está ubicado en la calle 1 # 2-37/39/47, oficinas 201,202,203,204,205,206 y 207 del Edificio Radio Buenaventura en el municipio de Buenaventura. Dicho contrato sin embargo venció en el mes de diciembre del año 2019, pues su cláusula segunda señala que el plazo del mismo era de 5 años.*

*Respecto de este bien es nuestro deber informa que la Superintendencia de Notariado y Registro ha realizado las gestiones necesarias para que los ocupantes entreguen el inmueble de manera oficial, pero esto no ha sido posible a la fecha. Prueba de esto son los oficios con radicado SNR2021EE23104 de marzo de 2021, SNR2021EE041498 de mayo de 2021, SNR2021EE090880 del 22 de octubre de 2021, SNR2021EE098879 del 10 de noviembre de 2021 y SNR2021EE103947 del 12 de diciembre de 2021 dirigidos al Alcalde Distrital de Buenaventura en donde se solicita la entrega del bien.*

*Ante la falta de entrega del inmueble la Dirección Administrativa y Financiera solicitó el día 26 de abril de 2023 mediante radicado SNR2023IE005456, a la Oficina Asesora Jurídica, que se efectúen las gestiones necesarias para lograr la restitución del bien inmueble ubicado en la calle 1 # 2-37/39/47, oficinas 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207 del Edificio Radio Buenaventura en el municipio de Buenaventura.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:**

**El hallazgo se mantiene debido a que es obligación de la SNR enviar los activos no explotados según el art. 11 de la Ley 2155 de 2021, la cual está vigente desde el 4 de septiembre del año antes mencionado y a la fecha no se ha realizado de manera fehaciente.**

Independientemente de las gestiones realizadas por parte de la SNR, ya sea mediante los convenios administrativos o los acercamientos con CISA, ninguna a la fecha demuestra ni recaudo por venta, ni la entrega a CISA faltando el deber legar vigente.

La solicitud por parte de la Dirección Administrativa y Financiera con oficio del día 26 de abril de 2023 mediante radicado SNR2023IE005456, a la Oficina Asesora Jurídica, sigue evidenciando la falta de gestión integral, toda vez que la SNR, es una entidad que en su conjunto ejecuta sus procesos de manera articulada entre dependencias; Lo que significa que es un todo y no se mide o evalúa la entidad de manera fraccionada, por eso falta al deber y la responsabilidad de conformidad a los artículos 26 y 51 de la Ley 80 de 1993.

**Así las cosas, el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.**

## **HALLAZGO Nro. 8 Construcción en Curso – FACATATIVÁ**

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de la CGN señala:

## 6.2 Definición de los elementos de los estados financieros

### 6.1.1 Activos

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

56. *Los riesgos significativos inherentes al recurso corresponden a a) los efectos de las condiciones desfavorables que afectan negativamente el potencial de servicio del activo o su capacidad para generar beneficios económicos futuros, como la pérdida de su capacidad productiva o la pérdida de su valor; o b) la obligación de garantizar la adecuada operación del activo o la prestación del servicio por parte de este.*

58. *El potencial de servicio de un activo es la capacidad que tiene dicho recurso para prestar servicios que contribuyen a la consecución de los objetivos de la entidad sin generar, necesariamente, flujos de efectivo.* (Subrayado fuera de texto)

59. *Los beneficios económicos futuros incorporados a un activo corresponden a la capacidad que tiene dicho activo para contribuir, directa o indirectamente, a generar flujos de efectivo y otros equivalentes al efectivo.”*

Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos Actualizadas según la Resolución 211 de 2021 de la CGN señala que:

#### **“10. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO**

##### **10.3. Medición posterior**

30. *Para efectos de determinar el deterioro de una propiedad, planta y equipo, la entidad aplicará lo establecido en las normas de Deterioro del valor de los activos generadores de efectivo o de Deterioro del valor de los activos no generadores de efectivo.”*

La Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGN – Anexo Procedimiento para la evaluación del control interno contable señala:

#### **“1.2 Objetivos del control interno contable**

*Son objetivos del control interno contable, los siguientes:*

- b) *Promover la generación de información financiera con las características fundamentales de relevancia y representación fiel, en procura de contribuir con el logro de los propósitos del Sistema de Nacional de Contabilidad Pública. Dichas características incluyen: gestión eficiente, transparencia, rendición de cuentas y control.*

(...)

f) *Gestionar los riesgos del proceso contable a fin de promover la consecución de las características fundamentales de relevancia y representación fiel de la información como producto del proceso contable.*

## **“2 ASPECTOS CONCEPTUALES RELACIONADOS CON EL PROCESO CONTABLE**

(...) *Un hecho económico es un suceso derivado de las decisiones de gestión de los recursos de la entidad, que da origen, modifica y extingue los elementos de los estados financieros.*”

### **“3.2.9.1 Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable**

*El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas y en aras de lograr la sinergia que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.*” (Subrayado fuera de texto).

### **“3.2.13 Actualización de los valores**

*Los bienes, derechos y obligaciones de la entidad deberán actualizarse, de conformidad con los criterios definidos en el marco normativo aplicable a la entidad, para la medición posterior.*”

### **“3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información**

*Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.*”

Numeral 5.5.5 Medición Posterior de Propiedad Planta y Equipo del Manual de Políticas Contables Proceso Estados Financieros Procedimiento Estados Financieros MP-GNFA-PO-01-MN-02 V7 del 28 de diciembre de 2021 de la SNR, indica que:

*“Al final de cada periodo contable la entidad evaluara si hay evidencia objetiva de deterioro de los elementos más representativos (Terrenos, Construcciones y edificaciones), evaluando los siguientes indicios externos e internos:*

#### **Fuentes externas de información:**

- *Durante el periodo, el valor de mercado del activo ha disminuido significativamente.*

- Durante el periodo, han tenido lugar, o van a tener lugar en un futuro inmediato, cambios significativos con una incidencia adversa sobre la entidad, los cuales están relacionados con el mercado al que está destinado el activo o, con el entorno legal, económico, tecnológico o de mercado en el que opera la entidad. (...)

**Fuentes internas de información:**

- Se dispone de evidencia sobre la obsolescencia o deterioro físico del activo.
- Durante el periodo, han tenido lugar cambios significativos en la manera como se usa o se espera usar el activo, los cuales afectarán desfavorablemente el beneficio económico que el activo le genera a la entidad.
- Se decide detener la construcción del activo antes de su finalización o de su puesta en condiciones de funcionamiento. (Subrayado fuera de texto).

El literal k. Grupo de Infraestructura del Numeral del 7. Políticas de Operación Generales y por Áreas Proveedoras que Intervienen en el Suministro de Información, del Manual de Políticas de Operación Proceso Estados Financieros Procedimiento Estados Financieros MP-GNFA-PO-01-MN-01 V8 del 28 de diciembre de 202, señala que:

**“k. GRUPO DE INFRAESTRUCTURA**

Realizará las siguientes operaciones y remitirá información al Grupo de Contabilidad, así:

(...)

- El grupo de infraestructura debe efectuar anualmente la evaluación de indicios de deterioro de valor de los bienes inmuebles, para lo cual se identificará indicadores internos y externos de pérdida de valor como se determinan en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, en caso de existir indicios de deterioro debe evaluar el valor recuperable o servicio recuperable.
- El grupo de infraestructura remitirá los informes de actas de avances de obras, la legalización de anticipos por cada uno de los contratos e informe detallado de estos.”

Al cierre de la vigencia 2022, la SNR, refleja y revela en la cuenta 1615- Construcciones de la sede de Facatativá un saldo de \$1.982.908.338, debido a la suscripción de los contratos de obras Nros.741 de 2014 y 250 de 2016 y contratos de interventorías números 626 de 2014 y 261 de 2016, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 12  
Contratos Construcción Facatativá

Cifras en pesos

CONTRATOS	INVERTIDO EN LA PRIMERO ETAPA	INVERTIDO EN LA SEGUNDA ETAPA	SUMATORIA POR TODA LA INVERSIÓN	ACTAS DE LIQUIDACIÓN CONTRATO
Contrato de obra Nro. 741 de 2014	1.171.876.830		1.171.876.830	30/08/2017
Contrato de Interventoría Nro. 626 de 2014	121.806.960		121.806.960	La SNR, no aporó el Acta, se

CONTRATOS	INVERTIDO EN LA PRIMERO ETAPA	INVERTIDO EN LA SEGUNDA ETAPA	SUMATORIA POR TODA LA INVERSIÓN	ACTAS DE LIQUIDACIÓN CONTRATO
				verificaron los pagos.
Contrato de obra Nro. 250 de 2016		610.038.308	610.038.308	24/09/2021
Contrato de Interventoría Nro. 261 de 2016		79.186.240	79.186.240	Sin fecha
<b>Totales</b>	<b>1.293.683.790</b>	<b>689.224.548</b>	<b>1.982.908.338</b>	

Fuente: SNR

Elaboró: Equipo Auditor

Es de anotar que, esta construcción se inició en la vigencia 2014 y tiene un avance de ejecución del 98%, según lo revelado en las notas del Estado de Situación Financiera de la vigencia 2022, sin embargo, el inmueble no está siendo utilizado por la SNR debido a que no cuenta con el servicio de energía, ítem que fue ejecutado dentro del contrato.

La CGR, evidenció que durante las vigencias 2015, 2017 y 2019, la SNR registró y reconoció en la cuenta construcciones en curso los pagos efectuados por la construcción de este inmueble (Ver tabla Nro. 2). A la fecha, han transcurrido ocho años desde el inicio de la construcción y está aún no presta ningún potencial de servicio a la SNR, debido a las debilidades de control interno relacionadas con planeación, ejecución y supervisión de los contratos en mención, situaciones que no permitieron poner en funcionamiento el inmueble, de acuerdo con lo manifestado en el oficio con radicado GI-107 SNR2023IE002316 del 27 de febrero de 2023<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Radicado GI-107 SNR2023IE002316 del 27 de Febrero de 2023: "la oficina de registro tiene una ejecución del 98% faltando únicamente los permisos de Enel-Codensa y la construcción de la acometida eléctrica. Se han presentado inconvenientes con la solicitud de las cotizaciones para realizar estas actividades, toda vez que se requirió en múltiples oportunidades la actualización de la cotización de CODENSA, así como cotizaciones a firmas que realizan estos trabajos, lo cual fue realizado por la OTI. Para enero de 2021 allegan 2 cotizaciones, las cuales se tomó como referencia la carga eléctrica con la que inicialmente fue diseñada para la construcción equivalente a 45 KVA, pero no eran claras las actividades a ejecutar ya que se mezclaba actividades de consultoría con obra, por lo cual se requirió otra cotización a CODENSA, la cual fue allegada el día 20 de Octubre de 2021, donde manifestaron la intención de realizar la conexión de la subestación en poste como estaba inicialmente diseñada, no obstante fue necesario solicitar ajuste de la cotización para lograr la actualización de la fecha de los planos para proceder con las actividades a contratar, y con esta respuesta tener la entidad certeza si la subestación es Serie 5 (poste) o serie 3 (Interior), situación que incrementaría los costos de energización si se establece que debe ser serie 5, siendo en este caso necesario realizar aparte del tema eléctrico la obra civil complementaria a esta actividad (eléctrica) incluyendo el trámite ante Planeación, para el respectivo permiso, como es entre otras la construcción física del sitio donde se ubicará la subestación y componentes que la conforman.

De acuerdo a lo enunciado por parte del Ing. del grupo se solicita de nuevo el aumento de carga a 45 KVA en poste, con el fin de dar solución a esta situación presentada hace varios años y que no solicitaran subestación interna, sin embargo, Codenas indica que para el aumento de carga a 45 KVA, también se requiere subestación, que anteriormente la misma empresa no había solicitado. (...)

Por lo anterior se pretende la terminación para el año 2022 con los permisos que se están tramitando, para con otro contrato proceder a la energización del inmueble y adelantar la contratación de obra civil necesaria para adecuar las instalaciones físicas.

El día 28/06/2022 se efectuó visita técnica por parte de la empresa ENEL-CODENSA, la cual tenía como fin, poder definir factibilidad para realizar aumento de carga al inmueble, durante el resto del año 2022 y a pesar de múltiples solicitudes la empresa de energía no dio ningún tipo de respuesta y solo hasta el día 07 de enero de 2023 se recibió respuesta, donde se indica la aprobación de la nueva carga para el inmueble. (...)

Estas debilidades en la ejecución de los contratos no han permitido la culminación de la construcción de esta oficina, impidiendo la puesta en funcionamiento y por ende el servicio a la ciudadanía, situación que impacta en la generación potencial de recursos para la SNR, así como en la explotación del bien para el cual fue concebido de acuerdo con las necesidades planteadas en los mencionados contratos.

La anterior situación, genera que la SNR, no revele el estado actual y la realidad económica de esta construcción, debido a los años que ha permanecido sin uso aspecto que puede incidir en el deterioro de esta construcción por falta de uso, mantenimiento y explotación.

Tabla 13  
 Relación reconocimiento de la cuenta 1615- Construcciones en Curso Facatativá

Cifras en pesos

Código Contable	Número Comprobante	Fecha registro	valor pagado
161501	27553	2015-06-11	234.407.801,00
161501	33452	2015-07-09	223.087.801,00
161501	43809	2015-08-24	234.419.800,00
161501	65788	2017-11-30	553.137.828,00
161501	65794	2017-11-30	66.356.640,00
161501	65971	2017-11-30	468.815.598,00
161501	73830	2017-12-31	69.730.080,00
161501	14998	2019-01-31	132.952.791,00
Valor total de la Construcción			1.982.908.339,00

Fuente: SNR

Elaboró: Equipo Auditor

Así mismo, se constató y pese a que no está en uso por falta del servicio de energía eléctrica, esta construcción genera gasto a SNR por conceptos de vigilancia<sup>46</sup> que para la vigencia 2022 ascendió a \$114.048.000 y de servicios de energía desde las vigencias 2014, 2018<sup>47</sup>, 2019, 2020, 2021 y 2022.

## RESPUESTA SNR

La SNR mediante Radicado No. SNR2023EE038318 del 21 abril de 2023, manifiesta frente a lo observado por la CGR que:

*“nos permitimos informar que el contrato con el cual se construyó el inmueble para el funcionamiento de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Facatativá*

---

*Debido a los años que el inmueble se encuentra sin uso, el mismo requiere de un mantenimiento general y también requiere de generar nuevamente la solicitud del servicio de agua potable, incluida la instalación de un nuevo medidor el cual fue hurtado.”*

<sup>46</sup> Radicado GSA - 230 SNR2023IE 004093 del 30 de marzo de 2023

<sup>47</sup> Radicado Facatativá ORIPFAC1562023EE00743 del 29 marzo de 2023 indica que:

*“1. Periodo 2012 (mes diciembre), 2013, 2014 los pagos fueron efectuado por la entidad SNR; 2. Desde el 2015 a la fecha 2017 el contratista asumió los costos del servicio de energía.; 3. De 2018 a la fecha son pagados por SNR”*

*fue liquidado el pasado 21 de septiembre de 2021 en donde quedaron algunas salvedades relacionadas con los equipos e instalaciones eléctricas así:*

- *EL CONTRATISTA se obliga, luego que la construcción, objeto del contrato, esté energizada, a realizar las pruebas de los equipos suministrados e instalados en el marco del Contrato de Obra No. 250 de 2016 y a verificar su correcto funcionamiento.*
- *EL CONTRATISTA responderá por la calidad de los equipos y las actividades prestadas, obligándose a atender los requerimientos, solicitudes, precisiones y explicaciones que se le efectúen, en torno a ellas.*
- *EL CONTRATISTA se obliga, a hacer entrega a la interventoría y a la Entidad de la documentación, certificados y planos eléctricos unifilares y distribución eléctrica y lógica (certificada) en medio magnético y físico; planos récord de las obras ejecutadas en desarrollo del contrato; garantías sobre los equipos instalados; certificación Retie y Retielap, planos de diseño eléctrico para iluminación en cumplimiento a la reglamentación Retie y Retielap, especificaciones, memorias de cálculo, cantidades de obra y planos.*

*Así mismo una vez verificados los pagos efectuados por la Dirección Administrativa y Financiera y la Coordinación del Grupo de Tesorería y Cartera de la Entidad, resulta un saldo favor del CONTRATISTA de CIEN MILLONES TREINTA MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS CON CINCUENTA Y OCHO CENTAVOS (\$100.030.859,58) MCTE (Corte al 94,88% de avance real de obra), valor considerado para pago por la Entidad en los términos legales establecidos por la Ley una vez el CONTRATISTA cumpla con la totalidad de SALVEDADES manifestadas anteriormente.*

*Como la energización del inmueble donde se construyó la nueva sede la Oficina de Registro de Facativá no ha sido posible a la fecha, este ha presentado el desgaste normal de un inmueble construido hace más de 6 años, que así hubiese estado habitado, es necesario efectuar obras de mantenimiento para conservar el patrimonio del estado en buenas condiciones, el desgaste mayor lo ha sufrido la cubierta toda vez que es la protección externa del inmueble, que por lluvias, así como el ambiente externo como los fuertes vientos que ha levantado las tejas en acrílico ocasionando el ingreso del agua lluvia al interior de la oficina, afectando el cielorrasos, muros y pisos con humedades.*

*A esta construcción no se le ha efectuado ningún mantenimiento preventivo en razón a los inconvenientes presentados con las instalaciones eléctricas. La entidad está a la espera de que la empresa Codensa efectúe la conexión de red, para luego proceder por parte de la SNR a efectuar el mantenimiento que se requiere. La entidad realizó gestiones con el operador de la zona, la empresa de energía Codensa en reiteradas oportunidades, (como se evidencia en el adjunto), sin recibir respuesta alguna en años anteriores. Sin embargo, con el fin de energizar la Orip se solicitó a Codensa el servicio, en donde nos aprobaron una capacidad de 25 KVA y estamos a la espera de la conexión, a su vez la SNR planeó para la presente vigencia realizar el mantenimiento de la oficina para lo cual contamos con la aprobación del DNP del proyecto de inversión denominado "MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO*

*Y REGISTRO"- 2023, en donde se encuentra el mantenimiento de la Oficina de Registro de Facatativá con un presupuesto de \$332.783.471,95, una vez se realice la energización y las obras, la SNR pondrá en funcionamiento la oficina y prestar el servicio público registral como objetivo misional de la entidad en la presente vigencia.*

*Se adjuntan las gestiones realizadas a la fecha y la aprobación del Proyecto de Inversión 2023."*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La CGR considera que lo argumentado por la SNR, frente a las debilidades en la culminación de obra de Facatativá, no desvirtúa lo observado, por el contrario, confirma lo evidenciado por el ente de control al señalar que:

*"Como la energización del inmueble donde se construyó la nueva sede la Oficina de Registro de Facatativá no ha sido posible a la fecha, este ha presentado el desgaste normal de un inmueble construido hace más de 6 años, que así hubiese estado habitado, es necesario efectuar obras de mantenimiento para conservar el patrimonio del estado en buenas condiciones, el desgaste mayor lo ha sufrido la cubierta toda vez que es la protección externa del inmueble, que por lluvias, así como el ambiente externo como los fuertes vientos que ha levantado las tejas en acrílico ocasionando el ingreso del agua lluvia al interior de la oficina, afectando el cielorrasos, muros y pisos con humedades."*

Así mismo, se evidencia que las gestiones adelantadas por la SNR, ante Codensa y la Oficina de Planeación de Facatativá para la conexión de red eléctrica, no han sido eficaces, en razón a que Codensa exponen condiciones que no estaban contempladas en el contrato de obra, para el periodo de ejecución del contrato de obra y que para estos momentos no operaban, lo que ha impedido la conexión, situación que no estarían enfrentando la SNR, si la obra se hubiese ejecutado dentro de los términos contemplados para ello.

Por otra parte la SNR, señala que: *"planeó para la presente vigencia realizar el mantenimiento de la oficina para lo cual contamos con la aprobación del DNP del proyecto de inversión denominado "MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO"- 2023, en donde se encuentra el mantenimiento de la Oficina de Registro de Facatativá con un presupuesto de \$332.783.471,95, una vez se realice la energización y las obras, la SNR pondrá en funcionamiento la oficina y prestar el servicio público registral como objetivo misional de la entidad en la presente vigencia.*

La CGR, considera que lo proyectado por la SNR, para la puesta en funcionamiento de esta oficina, pueda verse afectado a futuro, incrementando el presupuesto destinado para el mantenimiento y puesta en funcionamiento, en razón a que han transcurrido cuatro (4) meses de la vigencia 2023 y el problema de energización de la obra de Facatativá no se ha solucionado y la empresa de energía Codensa aún no se ha manifestado frente a las solicitudes de la SNR.

Es importante resaltar, que como lo manifiesta la misma SNR en su respuesta esta obra se inició desde el 2014 y lleva más de 8 años de finalizada sin que a la fecha se haya podido dar el uso respectivo para el cual fue construida, situación que obedece a la falta de planeación, ejecución y coordinación para instalar las respectivas redes correspondientes a la energía y con ello dar el uso debido a la misma.

Por lo descrito anteriormente, la CGR considera que lo observado, permanece como hallazgo en los mismos términos en que fue comunicado.

## **HALLAZGOS PRESUPUESTALES**

### **HALLAZGO Nro. 9. Contrato Nro. 691 de 2017 (F) (D)**

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

El Estatuto de Contratación Estatal, Ley 80 de 1993, estableció el Principio de Responsabilidad Contractual, en los siguientes términos:

*“Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*(...) Artículo 60. de la ocurrencia y contenido de la liquidación. Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: 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 Ley 1150 de 2007, respecto al plazo de liquidación de los contratos establece:

(...) **ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS.** *La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.(...)*

Por su parte la Ley 1474 de 2011, en lo relacionado con la supervisión en su artículo 83 establece:

*“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”*

Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos y/o Convenios - Código: GA-GCSC-PR-01-M-01 Versión: 01 Fecha: 27-07-2016 - Resolución 8081 del 28 de julio de 2016.

*Título II, Aspecto Legal, Funciones de la supervisión, numeral 5°, que cita:*

*“5. Verificar la aprobación de pólizas y que las mismas se encuentren vigentes durante su ejecución, sus adiciones, suspensiones y prórrogas si es el caso y constancia del cumplimiento de las prestaciones sociales con el fin de autorizar la cancelación del saldo adeudado a la terminación del contrato”*

*Título II, Aspecto Administrativo, numeral 10 que cita: “10. Diligenciar el formato correspondiente al estudio de conveniencia y oportunidad y justificar las prórrogas o adiciones en relación con los contratos en los que ejerce labores de supervisión.”*

*Título IV, Designación de los Supervisores y de los Interventores. Deberes y prohibiciones del supervisor y del interventor*

Como resultado del proceso de Licitación Pública No 05 de 2017<sup>48</sup>, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) celebró con el contratista Holística Organizacional S.A.S el contrato de prestación de servicios No 691 el 24 de octubre de 2017, con el objeto de *“Adquisición, implementación y puesta en marcha de una herramienta de investigación de fraudes y gestión de seguridad para los procesos de gestión catastral, registral, investigación judicial y formalización y saneamiento de la propiedad para la superintendencia delegada para la protección, restitución y formalización de tierras”,* y con un alcance según Anexo Técnico No 2 orientado a: *“(…) la herramienta debe permitir a la SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA PROTECCION, RESTITUCION Y FORMALIZACION DE TIERRA gestionar de manera automática los procesos de: (...)1.FISCALIA... 2. GESTION CATASTRAL... 3. FORMALIZACION DE TIERRAS... (...)”*

El valor del contrato fue por \$1.650.000.000, respaldado por el CDP 87217 de 2017, la forma de pago de acuerdo con los entregables estipulados en la cláusula sexta del contrato<sup>49</sup>, y un plazo de ejecución desde la suscripción del acta de inicio, esto es desde el día 24 de octubre de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017, y garantías de cumplimiento.<sup>50</sup>

Frente a la supervisión del contrato, mediante acta del 24 de octubre de 2017 el Secretario General de la SNR designó inicialmente como supervisor al Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, y posteriormente, el 29 de noviembre de 2017 se designó como supervisor al Director Administrativo y Financiero de la SNR.

De acuerdo con lo anterior, y una vez efectuada la revisión documental del contrato No 691 de 2017 en sus distintas etapas, así como adelantada la visita al área de la OTI (Oficina de Tecnologías de la Información) en las instalaciones de la SNR por parte de funcionarios de la CGR, el día 22 de marzo 2023, con la finalidad de verificar el estado actual del contrato y los servicios entregados, se logró identificar que:

El 29 de diciembre de 2017 se suscribió el otrosí No 1 con el cual se modificó el numeral 2 del anexo técnico y se prorrogó el plazo de ejecución del contrato hasta el 30 de abril de 2018. Seguidamente, mediante prórroga No 2 del 30 de abril de 2018 se acordó ampliar el término de ejecución del contrato hasta el 30 de julio de 2018.

---

<sup>48</sup> Mediante resolución No11283 de 18 de octubre de 2017 suscrita por el Secretario General de la SNR, se adjudica la Licitación Pública No 5 de 2017 a Holística Organización S.A.S

<sup>49</sup> Contrato 691 de 2017-Calusula sexta (...)La Superintendencia pagara al contratista El 30% del valor total del contrato que resulte del presente proceso de selección, con la entrega de los documentos que contengan la planeación, cronograma detallado del proyecto y el Diagnóstico Funcional y Técnico. b.) El 20% con la entrega a satisfacción del Proceso de Investigación judicial, con el alcance detallado en el presente documento. c.) El 25% con la entrega a satisfacción del Proceso de Formalización y Saneamiento de la propiedad. d.) El 25% con la entrega a satisfacción del Proceso de Gestión Catastral - Registral.”(...)

<sup>50</sup> Seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales expedida por Suramericana de Seguros S.A, con Póliza No 1965483-9 del 24/10/2017, con amparos de calidad y correcto funcionamiento de los bienes y equipos suministrados con vigencia hasta 29/04/2021, amparo de cumplimiento vigente hasta el 31/10/2018.

Modificaciones argumentadas por el contratista en temas relacionados con interoperabilidad interna y externa de los sistemas de información de la SNR, así como en la capacitación funcional de algunos módulos de la herramienta que llevaron a realizar ajustes al anexo técnico 2. Evidenciándose que tales situaciones no habían sido puestas de manifiesto antes del inicio de la relación contractual con la finalidad de determinar las dificultades que afectarían el desarrollo futuro del contrato a fin de poder mitigar su impacto.

Pese a que el contrato contemplaba entrega de servicios de tecnología, se echa de menos la vinculación de la OTI, en el diagnóstico inicial como área encargada de evaluar las solicitudes de recepción de tecnología de la SNR, quien no participó en la evaluación de las necesidades de esta contratación, tal como lo manifiesta el jefe de esta oficina, en documento SNR2018IE009596 de fecha 13 de marzo de 2018 dirigido al supervisor del contrato (Director administrativo y Financiero), en respuesta a requerimiento sobre la interoperabilidad del aplicativo contratado con los sistemas de la SNR<sup>51</sup>, cuando señaló entre otros aspectos que:

***“(…)1. Interoperabilidad con los sistemas de Información de la SNR:***

*La firma Holística afirma...No existen los mecanismos que permitan la interoperabilidad entre la herramienta adquirida y los sistemas de información requeridos, lo cual hace que la automatización de los procesos en mención no genere el valor esperado”*

***2. Despliegue en la nube***

---

<sup>51</sup> Oficio emitido por el Jefe de la OTI NoSNR2018IE009596 de fecha 13 de marzo de 2018: *(…)Actualmente, como es de su conocimiento y de las Directivas de la Superintendencia, la Entidad no cuenta con ingenieros que realicen ese tipo de desarrollos, además no se contempló dicha necesidad en el presupuesto anual toda vez que la Oficina de Tecnologías no tuvo conocimiento oportuno de este contrato, dado que no se le consultó a esta oficina en la etapa precontractual, la viabilidad técnica y el nivel de compatibilidad de la herramienta contratada respecto a la plataforma instalada y en operación en la SNR. No obstante, en aras de dar cumplimiento a la obligación contractual, se recomienda al supervisor del contrato evaluar la posibilidad de la consecución de los recursos para la contratación de desarrolladores. (...)*

Sobre el despliegue en la nube de la citada herramienta, en su escrito de respuesta la OTI indica que:

*(…)Al respecto la Oficina de Tecnologías, manifiesta que en atención a la obligación contractual suscrita en la cláusula séptima y que Holística Organizacional tiene la responsabilidad de disponer la solución en la Nube por espacio de 25 meses (...)*

*(…) se solicita al Supervisor gestionar la consecución de los recursos necesarios, para que previamente a la terminación de los 25 meses de servicio en la nube, se disponga de los recursos y elementos tecnológicos necesarios que permita que el software adquirido opere en la infraestructura de la SNR, toda vez que la misma no sigue los lineamientos de compatibilidad de la plataforma tecnológica institucional evidenciado lo descrito por Holística. En otras palabras, la entidad no cuenta con los servidores ni el licenciamiento para soportar esta herramienta (...)*

Y finalmente, en lo relacionado con el Proceso de Registro Catastro-SAS, expone que:

*(…) El aplicativo SAS( Seguimiento Antiguo Sistema).No es gobernado por la Oficina de Tecnologías de la información, dicho aplicativo se encuentra en cabeza de la Superintendencia Delegada de Tierras, quienes deben brindar la información suficiente que le permita a la Firma Holística determinar los datos para la interoperabilidad(...)*

*Al respecto la Oficina de Tecnologías, manifiesta que en atención a la obligación suscrita en la cláusula séptima y que Holística Organizacional tiene la responsabilidad de disponer la solución en la nube por espacio de 25 meses (...)*

### **3. Proceso de Registro Catastro-SAS”**

*En documento presentado por Holística se evidencia que no se ha realizado el análisis ni levantamiento de requerimientos para los servicios que la OTI debe exponer del Aplicativo SAS*

*Esta dependencia indica que el Aplicativo SAS (seguimiento al Antiguo Sistema) No es gobernado por la oficina de Tecnologías de la Información, dicho aplicativo se encuentra en cabeza de la Superintendencia Delegada de Tierras, quienes deben brindar la información suficiente que le permita a la Firma Holística determinar los datos para la interoperabilidad (...)*

Lo anterior evidencia, que la entidad no cuenta con los servidores ni el licenciamiento para soportar esta herramienta, entre otras dificultades no previstas en el desarrollo de la aplicación tecnológica citada, y sin considerarse procedente por los responsables de la ejecución del contrato de la SNR realizar los ajustes para tal fin.

Posteriormente, la OTI a través de oficio No SNR2019IE001828, del 17 de enero de 2019, da cuenta de la persistencia en diferentes dificultades:

*(...) En virtud de la oficina de Tecnologías de la Información, no tiene gobernabilidad del software dado que se trata de una herramienta cloud, y además no se hizo transferencia técnica sobre el diagnóstico de incidentes del primer nivel, es pertinente que estos informes sean revisados por el grupo funcional de la Superintendencia Delegada de Tierras y/o la División Administrativa. (...)*

Pese a las deficiencias expuestas, el 2 de julio de 2019 (un año posterior a la terminación del contrato el 30 de julio de 2018) se presenta el informe final de supervisión del contrato 691 de 2017, documento con radicado No SNR2019IE020443, en el que el supervisor certificó el cumplimiento de las obligaciones generales y específicas, a cargo del contratista contenidas en la cláusula octava el contrato, relacionando además, los pagos realizados a este, frente al cumplimiento de la totalidad de los entregables pactados. Sin observar las inconsistencias para alcanzar el resultado esperado con los productos certificados, este es, la implementación y entrada en operación final de la aplicación.

Comprobándose, que el plazo del contrato terminó el 30 de julio de 2018, pero sin evidenciarse o acreditar a la fecha, el software instalado y en funcionamiento en la SNR, en su calidad de beneficiario de los productos contratados, como se describe a continuación:

Tabla 14  
 Ítems Contrato No 691 de 2017

ITEMS A ENTREGAR	ENTREGA	VALOR PAGADO AL CONTRATISTA	FECHA DE PAGO
a.) El 30% del valor total del contrato que resulte del presente proceso de selección, con la entrega de los documentos que contengan la planeación, cronograma detallado del proyecto y el Diagnóstico Funcional y Técnico.	30%	\$ 495.000.000	5/12/2017
b.) El 20% con la entrega a satisfacción del Proceso de Investigación judicial, con el alcance detallado en el presente documento	20%	\$ 330.000.000	17/04/2017
c.) El 25% con la entrega a satisfacción del Proceso de Formalización y Saneamiento de la propiedad	25%	\$ 412.500.000	7/05/2018
d.) El 25% con la entrega a satisfacción del Proceso de Gestión Catastral - Registral.	25%	\$ 412.500.000	31/10/2018
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 1.650.000.000</b>	

FUENTE: SNR

ELABORÓ: EQUIPO AUDITOR

Concluye finalmente, el Director Administrativo y Financiero en su escrito de supervisión, advirtiendo la necesidad de adoptar decisiones en aspectos técnicos, administrativos y presupuestales que permitan la continuidad de los procesos dispuestos en la aplicación tecnológica antes del 30 de mayo de 2020, así:

*(...)**no se evidenció obligación contractual que exigiera al contratista la entrega del plan de contingencia para la disponibilidad de la herramienta MIFGS ni está obligado a instalarlo en la infraestructura de la entidad**, razón por la cual, por competencia técnica esta supervisión procedió a elevar el requerimiento a la oficina de Tecnologías de la Información según radicados SNR2019IE015873, SNR2019IE019507, con copia dirigida al área funcional Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierra, dependencia que es la directamente afectada para dar continuidad a la gestión de los procesos de automatizados con la herramienta MIFGS, de igual manera se indicó que este plan debe ser presentado con los fundamentos técnicos ante el comité Directivo para la toma de decisiones presupuestales y administrativos **considerando que este plan debe ser validado y aprobado mínimo con 6 meses antes que se culmine el servicio en la nube, que como se señaló termina el 30 de mayo de 2020.**(...)(subrayas y negrillas fuera del texto original)*

En respuesta a lo descrito anteriormente, el Jefe de la OTI mediante oficio Nro. SNR2019IE023582 de fecha 26 de julio de 2019 dirigido a la Directora Administrativa y Financiera, relacionado con la continuidad y uso de la herramienta tecnológica MIFGS una vez termine el servicio en la nube, relaciona los aspectos técnicos necesarios para la migración de la herramienta MIFGS, y reitera las dificultades de tipo técnico, para poner en marcha la herramienta:

*(...) La herramienta que opera en la nube no cuenta con mecanismos de interoperabilidad a través de servicios web con los sistemas SIR, FOLIO, IRIS, obligación que no fue cumplida por el contratista, ya que no realizó los desarrollos requeridos para su integración. (...)*

Las mencionadas circunstancias daban cuenta de dificultades para establecer y ejecutar un plan de contingencia para la continuidad y disponibilidad de la Herramienta de Investigación de Fraudes y Gestión de Seguridad-MIFGS una vez

se terminará el servicio en la nube que llevaba a cabo el contratista, como parte de sus obligaciones. Indicando, además, que no se contempló en la etapa previa a la celebración de este acuerdo negocial por el área técnica (OTI) y funcional (Delegada de Tierras) de la SNR encargada de la formulación de esta necesidad de contratación, los mecanismos técnicos para la migración de la herramienta en la infraestructura de la SNR y obtener finalmente los beneficios con ella esperados al disponer y operar la herramienta MIFGS.

Sin embargo, pese a la configuración de las dificultades de tipo técnico, consignadas en distintos informes como los descritos, de los soportes allegados a la CGR, no se evidencian actas de actividades que permitan demostrar la superación de las fallas expuestas destinadas a promover el avance del proyecto con la puesta en marcha de la herramienta tecnológica, en especial, las relacionadas para su instalación e interoperabilidad con los sistemas de la SNR (SIR, FOLIO, IRIS). En tal medida no se exige a la supervisión del deber de actuar oportunamente para salvaguardar el buen suceso de los servicios que supervisó.

En consecuencia, una vez finalizado el término de ejecución del contrato, la SNR no adoptó acciones claras o tangibles, para lograr implementar la solución tecnológica contratada, junto con las funcionalidades descritas en el contrato y su anexo técnico; para evitar los retrasos o dilaciones en la implementación de los productos contratados, lo que nunca sucedió, y sin la imposición de medidas efectivas por la supervisión para exigirle al contratista el debido acatamiento de las obligaciones contractuales. Lo que se traduce claramente en una omisión de las funciones de la SNR, pues sus actuaciones no subsanaron las situaciones críticas de orden técnico para que entrara en operación la aplicación referida.

Finalmente, la Dirección de Contratación de la SNR mediante resolución No. 10988 del 13 de septiembre de 2022 declaró la pérdida de competencia para liquidar el contrato 691 de 2017, el día 30 de julio de 2021. Fecha determinada por la entidad al establecer que transcurrieron 30 meses a partir de la terminación del plazo de ejecución del contrato<sup>52</sup>, ordenando su respectivo cierre y archivo, desatendiendo el deber legal de liquidación contractual y perder la oportunidad de establecer un balance de las obligaciones convenidas contractualmente para adelantar cualquier actuación orientada a reclamar prestaciones que pudiera tener a su favor, entre ellas las descritas en los reportes emitidos por la OTI y la supervisión del contrato ya referidos.

---

<sup>52</sup> (...) no es procedente por parte de esta Superintendencia, liquidar el **Contrato No 691 del 24 de octubre de 2017**, por haber perdido pérdida de competencia para hacerlo, ya que revisado el plazo de ejecución del **Contrato 691 del 24 de octubre de 2017**, se encuentra vencido el termino en mención, es decir, treinta (30) meses contados a partir de la terminación del contrato, que incluye el termino de cuatro (4) meses para la liquidación bilateral la cual debía realizarse el 30 de noviembre de 2018, y que tampoco se realizó la liquidación unilateral dentro de ellos dos (2) meses siguientes, ni se efectuó dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes en los cuales se podía liquidar el contrato ya sea bilateral, unilateral o judicial, según lo contemplado en la Ley 1437 de 2011, por lo cual la pérdida de competencia para liquidar el contrato tuvo lugar el 30 de julio de 2021. (...)

Se puede concluir, como resultado de la revisión de este acuerdo contractual, así como de la visita adelantada en las oficinas de la SNR, que no se incluyeron componentes para permitir que este software hubiera sido utilizado una vez terminado el servicio de soporte a la herramienta- MIFGS por el contratista. Situación derivada de una deficiente planeación, control de las necesidades presentadas para ser satisfechas por la SNR, falta de coordinación entre las áreas comprometidas en el desarrollo de este contrato, así como del seguimiento que debía realizar la entidad sobre el contrato que desarrolló, sin exigir los correctivos necesarios para evitar el flujo de inconsistencias en el desarrollo del servicio contratado.

Las situaciones descritas, ponen de manifiesto la ausencia de controles en los requerimientos de esta contratación, que no permitieron visualizar de forma técnica y suficiente, las necesidades a satisfacer a través de los estudios previos incluidos dentro de la convocatoria que precedió la celebración del contrato 691 de 2017 por la SNR, por lo cual, no era posible cumplir los fines del proyecto y sin justificarse su pasividad en cuanto a adoptar medidas adicionales para tal fin, a través de sus diferentes áreas comprometidas en el proyecto, atendiendo el deber de actuar oportuna y asertivamente para salvaguardar, ante todo, los recursos públicos, que tuvo su origen en una inadecuada planeación y gestión de esta contratación.

Al respecto, la SNR señaló en visita de la CGR del 22 de marzo del presente año que la no utilización del sistema y de sus funcionalidades obedeció principalmente a que, una vez terminados los servicios en la nube por el contratista, en el momento de la entrada en funcionamiento del sistema, no se logró su interoperabilidad con la infraestructura tecnológica de la entidad de acuerdo con las siguientes comunicaciones:

1. Oficio Nro. SNR2023IE003347 de marzo de 2023 dirigido al Director Administrativo y Financiero por el Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, señala que:

*(...) En conclusión, la aplicación no ha tenido interoperabilidad con los sistemas de la SNR, sumado a que el ancho de banda que usaba la entidad en el momento no era lo suficientemente óptima para su funcionamiento, generando que desde el segundo semestre de 2019 la aplicación no se encontrará en uso (...)*

2. Concepto emitido por abogado contratista de fecha 22 de diciembre de 2022 dirigido al Delegado de Superintendencia Delegada para la Restitución, Protección y Formalización de Tierras (SDRPFT) de la SNR, se expone que:

**(...)1.- El objeto del contrato NO se cumplió**

**2.- A pesar de que no se cumplió el objeto del contrato, No se avizora que haya saldo pendiente por pagar ni proceso sancionatorio pendiente contra el contratista.**

**(...) 9.- De acuerdo a lo anterior se manifiesta que *este contrato se realizó sin el lleno de los requisitos establecidos en la ley* y los Decretos que regulan la efectividad de la contratación Estatal *como son la interventoría y haber puesto***

**en funcionamiento la herramienta antes de expedir un acta de entrega a satisfacción(...)(negrillas fuera de texto original)**

3. Documento emitido por esta dependencia, denominado “*Análisis de la situación jurídica y funcional del contrato No. 691 de 2017 presentado el 31 de octubre de 2022*”, reitera la problemática suscitada en las diferentes etapas del contrato, cuando señala por ejemplo, en la etapa contractual, que:

*(...) Tampoco hay evidencia de la iniciación de un proceso de posible incumplimiento del contratista, esto en consideración de las obligaciones pendientes. (...)*

Por lo tanto, los servicios objetos del contrato que habían sido certificados como recibidos por la supervisión de la SNR, no lograron su interoperabilidad con los sistemas de la SNR, sin que se haya logrado implementar a la fecha la herramienta denominada MIFGS, afectando los propósitos previstos con el proyecto denominado “*Actualización en línea de las bases de datos de registro y Catastro a nivel nacional, restitución y formalización de los bienes inmuebles abandonados y despojados a causa de la violencia a nivel nacional*”, con miras a desarrollarse e implementarse a través del contrato 691 de 2017.

Estas razones son suficientes para predicar, que debido a la gestión ineficiente de los funcionarios comprometidos en las diferentes fases de planeación, desarrollo y supervisión del contrato 691 de 2017, no permitieron poner en evidencia las restricciones de orden técnico para la implementación y uso adecuado de la herramienta tecnológica que la entidad contrató, llevando al desembolso de cuantiosos recursos públicos, sin cumplir y satisfacer las necesidades requeridas por esta entidad.

En consecuencia, de lo descrito se evidencia un proyecto que no entró en operación en la SNR, sin compadecerse de la inversión de recursos públicos realizada, sobre la base del desconocimiento de la reglamentación aplicable y sin el necesario apego a los principios de la función administrativa, principalmente el de eficacia y economía establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, así como por la falta de atención a sus propios manuales y procedimientos, generándose así una lesión al patrimonio público.

El hallazgo se comunica con alcance fiscal por un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$1.650.000.000 millones correspondiente al valor total desembolsado y pagado por el contrato 691 de 2017, en virtud de lo señalado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, también reviste una posible connotación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## RESPUESTA SNR

Mediante comunicación con radicado Nro. SNR2023EE036111 del 17 de abril de 2023, la SNR entrego respuesta a lo observado por la CGR, en los siguientes términos:

*(...)Se indica que la Dirección Administrativa y Financiera y la Oficina de Tecnologías de la Información, no fueron actores dentro del proceso de planeación y estructuración de la necesidad para adquirir la herramienta tecnológica en comento, y solo interactúan con la misma, en la etapa de ejecución del Contrato 691 de 2017, de acuerdo con la competencia de cada área.*

*La Dirección Administrativa y Financiera, como se evidencia en los diferentes documentos extraídos del archivo físico, con fechas: 18 de junio de 2019-SNR2019IE019342, 12 de julio del 2019-SNR2019IE02443, dirigidos a quien fungía como Secretario General del momento, pone en consideración, que la herramienta MIFGS requería de por lo menos 6 meses posteriores a la culminación del servicio, un tiempo específico para su implementación y puesta en funcionamiento. (...)*

*(...)Ahora bien, en reiteradas ocasiones y en las diferentes administraciones de la Dirección Administrativa y Financiera, se realizaron acciones tendientes para poner en conocimiento las alertas con el fin de evitar materializar un riesgo al momento de la entrada en funcionamiento de la herramienta y la finalización del servicio de alojamiento en la NUBE. (Oficio SNR2019EE043358 del 30 de julio de 2019 y oficio 4-06-2020)*

*Así mismo, y como el informe lo expresa **“Frente a la supervisión del contrato, mediante acta del 24 de octubre de 2017 el Secretario General de la SNR designó inicialmente como supervisor al Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, y posteriormente, el 29 de noviembre de 2017 se designó como supervisor al Director Administrativo y Financiero de la SNR”***

*La Supervisión asignada a la Dirección Administrativa y Financiera, desbordaba su competencia, toda vez que no contaba con el perfil, ni personal idóneo para garantizar una adecuada supervisión, tendiente a realizar por sí mismo la **verificación** en la etapa contractual y pos contractual de la aplicación tecnológica entregada por el contratista.*

*Adicional a esto es importante advertir que el cambio de supervisión lo solicitó la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, mediante oficio del 29 de noviembre de 2017-SNR2017IE0035737, dependencia que presentó la necesidad, planeó y estructuró el estudio previo para el contrato (...)*

*(...)Esta afirmación no se compadece con la realidad pues al recibir la supervisión en mención la Dirección Administrativa y Financiera, de manera oficiosa se advirtió la necesidad de tomar acciones para lograr el efectivo funcionamiento de la solución tecnológica.*

*Por su parte, la Oficina de Tecnologías de la información, expone que, no era posible migrar la herramienta a la infraestructura tecnológica de la Entidad, por no ser compatible con la misma, aclarando que la Entidad adquirió una “licencia de Uso”, por ende, el software no era propiedad de la SNR, quedando impedidas las áreas involucradas para realizar mejoras o actualizaciones, ya que en los estudios estructurados en la etapa PRECONTRACTUAL, no se dio claridad respecto de los entregables del proveedor, es decir respecto de la migración en infraestructura tecnológica de la SNR, sumado a la indisponibilidad de recursos informados mediante oficio con radicado SNR2020IE010765 del 20 de mayo de 2020, aspecto que imposibilitó seguir utilizando el aplicativo, el cual estaba operando adecuadamente.(...).*

*(...)Por último se informa que debido a los inconvenientes con la información que permitiera inferir que más allá de la existencia de un recibo a satisfacción, efectivamente se cumplió con el objeto esperado como lo era la entrada en operación de la herramienta, esta Dirección se abstuvo de suscribir el acta de liquidación, toda vez que como lo aduce el ente auditor, esta certificación se expidió sin observar las inconsistencias para alcanzar el resultado esperado como lo es la implementación, y entrada en operación final de la aplicación. (...).*

*(...)En conclusión, la administración dentro del ámbito de sus competencias, actuó en procura de los intereses institucionales y no como se expresó en la observación número 2 “falta de articulación institucional” pues esta situación no se puede colegir por algunas situaciones específicas, ya que tanto la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, la Dirección Administrativa y Financiera y Oficina de Tecnologías de la Información, hicieron todas las acciones pertinentes para poder subsanar los errores que se presentaban desde el momento de la planeación, como consta en las pruebas allegadas.*

*Acorde con la información relacionada, no se presenta detrimento patrimonial de la Superintendencia de Notariado y Registro; toda vez que si bien, la Herramienta MIFGS no se encuentra en producción, representa un derecho a uso sobre el activo intangible del cual se tiene un uso a perpetuidad. (...)*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

La SNR argumenta inicialmente en su escrito que la supervisión designada para el seguimiento del contrato 691 de 2017, no tenía la idoneidad y suficiencia para dicha labor, cuando plantea que: “La Supervisión asignada a la Dirección Administrativa y Financiera, desbordaba su competencia toda vez que no contaba con el perfil, ni personal idóneo para garantizar una adecuada supervisión”.

Aspecto que no es de recibo por la CGR, en consideración a que la designación de supervisión la realizó el mismo ordenador del gasto de la entidad, y que en atención a la responsabilidad tanto fiscal como disciplinaria que comportaba dicha actividad, obligaba al supervisor designado de dar a conocer a las instancias competentes, los hechos o circunstancias como las expuestas, que consideraba podrían afectar el correcto desarrollo de las labores de supervisión en procura principalmente de lograr una adecuada ejecución del contrato. Por lo tanto la discusión sobre la

designación de supervisión debió surtirse en tiempo al interior de la SNR, y que a pesar de no evidenciarse la misma, no eximen al supervisor a cargo de haber adelantado un adecuado seguimiento al contrato citado, asunto que por lo expuesto en el hallazgo no logró y ratifica además lo manifestado por la CGR cuando se indica que la ineffectividad en la supervisión permitió la declaratoria de pérdida de competencia por parte de la entidad para liquidar el contrato de acuerdo a la Resolución No.10988 del 13 de septiembre de 2022 emitida por la Dirección de Contratación de la SNR.

En otro aparte de su respuesta, indica esta superintendencia, para el contrato observado, no se llevó a cabo una adecuada estructuración en la etapa precontractual, lo que se tradujo indefectiblemente en la no consecución del objeto contractual, pese a lo cual la entidad desembolsó la totalidad de los recursos comprometidos contractualmente. Hechos que confirman lo señalado por la CGR frente a una inadecuada planeación, y que derivó en el menoscabo de recursos públicos pagados por esta herramienta que no entró en funcionamiento, ni atendió las necesidades que originaron su contratación

También señala la SNR que *“debido a los inconvenientes con la información que permitiera inferir que más allá de la existencia de un recibo a satisfacción, efectivamente se cumplió con el objeto esperado”*. En el mismo párrafo precisa que: *(...) esta Dirección se abstuvo de suscribir el acta de liquidación, toda vez que como lo aduce el ente auditor, esta certificación se expidió sin observar las inconsistencias para alcanzar el resultado esperado como lo es la implementación, y entrada en operación final (...)*.

Lo que arguye la SNR resulta contradictorio, pero a su vez confirma lo manifestado por este ente de control frente a la no implementación ni entrada en operación de la solución tecnológica, es decir el objeto final de esta contratación.

Finalmente, en su escrito de respuesta indica la entidad que tanto la supervisión como el área funcional del contrato *“hicieron todas las acciones pertinentes para poder subsanar los errores que se presentaban desde el momento de la planeación”* y más adelante expresa que *“toda vez que si bien, la Herramienta MIFGS no se encuentra en producción, representa un derecho a uso sobre el activo intangible”*.

Situación que una vez valorada, no guarda correspondencia con los hechos y circunstancias informadas por la misma SNR y que se traducen en la ineffectividad al cumplimiento de las funciones de supervisión. En tal sentido, no obra ninguna evidencia aportada por la SNR en su comunicación, indicativa de la efectividad de esta labor. Reiterándose además, la falta de acciones diligentes por las distintas áreas de la entidad comprometidas para impulsar este contrato, de las que se esperaban adelantar las medidas necesarias para sanear las causas que originaron las dificultades en la formulación de este proyecto de tecnología y que hubieran permitido la destinación efectiva de los recursos desembolsados acordes con su finalidad, que no era otra que el señalado en el objeto del contrato 691 de 2017 a seguir: ***“Adquisición, implementación y puesta en marcha de una herramienta de***

*investigación de fraudes y gestión de seguridad para los procesos de gestión catastral, registral, investigación judicial y formalización y saneamiento de la propiedad para la superintendencia delegada para la protección, restitución y formalización de tierras” (resaltado fuera de texto original). Por lo tanto, se confirma que este software no ha sido utilizado una vez terminó el servicio de soporte a la herramienta- MIFGS por el contratista sin que se lograra como se comunicó que “los servicios objetos del contrato que habían sido certificados como recibidos por la supervisión de la SNR, no lograron su interoperabilidad con los sistemas de la SNR, sin que se haya logrado implementar a la fecha la herramienta denominada MIFGS”.*

En consecuencia, una vez valorados los argumentos y pruebas entregadas al equipo auditor en su respuesta, se concluye que lo manifestado por la entidad no desvirtúa lo expuesto por la CGR y el hallazgo se mantiene en las condiciones e incidencias en que fue comunicado.

### **HALLAZGO Nro. 10. Contrato Nro. 882 de 2017 (F) (D)**

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

El Estatuto de Contratación Estatal, Ley 80 de 1993, estableció el Principio de Responsabilidad Contractual, en los siguientes términos:

*“Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*(...) Artículo 60. de la ocurrencia y contenido de la liquidación. Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: 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 Ley 1150 de 2007, respecto al plazo de liquidación de los contratos establece:

*(...) ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.(...)*

Por su parte la Ley 1474 de 2011, en lo relacionado con la supervisión en su artículo 83 establece:

*“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”*

Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos y/o Convenios - Código: GA-GCSC-PR-01-M-01 Versión: 01 Fecha: 27-07-2016 - Resolución 8081 del 28 de julio de 2016.

*“Título II, Aspecto Legal, Funciones de la supervisión, numeral 5°, que cita:*

*“5. Verificar la aprobación de pólizas y que las mismas se encuentren vigentes durante su ejecución, sus adiciones, suspensiones y prórrogas si es el caso y constancia del cumplimiento de las prestaciones sociales con el fin de autorizar la cancelación del saldo adeudado a la terminación del contrato”*

*Título II, Aspecto Administrativo, numeral 10 que cita: “10. Diligenciar el formato correspondiente al estudio de conveniencia y oportunidad y justificar las prórrogas o adiciones en relación con los contratos en los que ejerce labores de supervisión.”*

*Título IV, Designación de los Supervisores y de los Interventores. Deberes y prohibiciones del supervisor y del interventor”*

En el estudio previo fechado en agosto de 2017 se contempló la necesidad de “modernizar y actualizar sus sistemas de nómina y de talento Humano que permita la interoperabilidad con los diferentes sistemas de la entidad...”<sup>53</sup>.

Como resultado de la selección abreviada Nro. 08 de 2017, la Superintendencia de Notariado y Registro-SNR, suscribió el contrato No. 882 del 20 de diciembre de 2017 bajo la modalidad de compraventa, con la firma Unión Soluciones Sistemas de Información<sup>54</sup>, con el objeto de: “Contratar la adquisición de una licencia de software a perpetuidad de los módulos de nómina y el módulo de talento humano e implementarlo en la infraestructura tecnológica de la superintendencia de notariado y registro, que contemple parametrización y puesta en producción, con transferencia de conocimiento técnico y funcional. Proveer la interoperabilidad con los diferentes sistemas administrativos y misionales de la SNR, de acuerdo con los pliegos de condiciones del proceso, los estudios previos, las adendas y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA.”, por un valor de \$421.736.000, con forma de pago según cronograma de entregables estipulado en la cláusula quinta del contrato, y un plazo inicial de ejecución de 8 meses.

Dentro de las obligaciones específicas a cargo del contratista, se estipuló en la cláusula novena del acuerdo negociado, una descripción detallada de las funcionalidades que debían obtenerse con el software, así como los requisitos no funcionales y requisitos técnicos, entre otras condiciones y obligaciones pactadas, para alcanzar el cumplimiento de la necesidad de contratación a satisfacer.

Frente a la supervisión del contrato, mediante acta del 21 de diciembre de 2017, la Secretaria General de la SNR designó al Director administrativo y Financiero, al Director de Talento Humano y al Jefe de oficina de Tecnologías de la Información de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Conforme a lo anterior, y una vez efectuada la revisión documental del contrato Nro. 882 de 2017 en sus distintas etapas, así como adelantada la visita a las instalaciones de la SNR por parte de funcionarios de la CGR el día 22 de marzo de 2023, con la finalidad de verificar el estado actual del contrato y los servicios entregados, se identificó lo siguiente:

---

<sup>53</sup> Estudios Previos-Agosto de 2017.

(...).2. Necesidad

La Superintendencia de Notariado y Registro desea modernizar y actualizar sus sistemas de nómina y de talento Humano que permita la interoperabilidad con los diferentes sistemas de la entidad, como son el sistema misional, SIF, sistema misional Bachue, herramienta de gestión financiera integral y sistemas administrativo en tiempo real. Para ello, se requiere el fortalecimiento y la estandarización de los procesos administrativos y financieros, manteniendo en óptimas condiciones de la infraestructura tecnológica, con el fin de lograr las mejores prácticas en la interacción de los diferentes sistemas de información. Acorde con lo anterior, dentro de la planeación de la SNR definió la adquisición e implementación de un Sistema con los módulos de nóminas y talento humano que interoperen con los sistemas de información misionales y administrativos de la SNR, con el fin de mejorar el desempeño y satisfacer sus requerimientos en términos de planeación y administración de la información, de forma tal, que se integren las aplicaciones financieras y administrativas de la entidad como una sola solución.(...)

<sup>54</sup> Mediante resolución No13026 de 29 de noviembre de 2017 suscrita por la Secretaria General (e) se adjudicó el proceso de selección abreviada de menor cuantía No 08 de 2017

El inicio del contrato se presentó mediante acta el día 18 de enero de 2018, luego del cual se realizaron seis (6) prorrogas<sup>55</sup>, la última estableció como plazo final del contrato el día 21 de diciembre de 2018, por lo que, de acuerdo con lo pactado en la cláusula vigésima tercera, se procedería a su liquidación de común acuerdo, cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución.

Las seis (6) prorrogas sucesivas, que sumadas ascienden a tres (3) meses, ampliaron el plazo de ejecución hasta el 21 de diciembre del mismo año; y aunque, si bien, fueron sustentadas por los supervisores para poder dar cumplimiento a las distintas fases de desarrollo del contrato, originadas en las dificultades con la información, logrando de esta manera ampliar el plazo de su ejecución, permiten vislumbrar las dificultades en la vigilancia y control de la supervisión sobre la ejecución del contrato y el cumplimiento obligacional del contratista a cargo de su desarrollo, al evidenciarse durante dicho plazo distintas comunicaciones que dan cuenta de la problemática en el cumplimiento efectivo del contrato. Claramente estas ampliaciones en el plazo de ejecución contractual, que no se encontraban en consonancia con los estudios previos, los cuales apuntaban a satisfacer una necesidad de la entidad contratante y para lo cual ésta dispuso los recursos necesarios para el logro de este objetivo.<sup>56</sup>

Contribuye significativamente con esta problemática, la serie de omisiones por parte de la SNR, que afectaron directamente la correcta ejecución del contrato, prueba de ello se refleja en los distintos comunicados emitidos por el contratista, como el fechado el día 12 de septiembre de 2018, en el que señala, entre otros:

*“(…) el pasado 21 de agosto de 2018, se llevó a cabo la audiencia para revisar y hacer seguimiento al contrato 882 de 2017 con todos los supervisores del contrato y los responsables de contratación por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro y en representación de la compañía Unión Soluciones asistieron el Director de Proyecto y mi persona, en calidad de Representante Legal. En esta*

---

55 Prórroga No. 1 de fecha 17 según la cual se prorrogó el contrato de compraventa No. 882 de 2017 por un plazo de 15 días calendario contados a partir del 17 de septiembre de 2018 hasta el 02 de octubre de 2018.

Prórroga No. 2 de fecha 2 de octubre de 2018 según la cual se prorrogó el contrato de compraventa No. 882 de 2017 por un plazo de 8 días calendario contados a partir del 02 de octubre de 2018 hasta el 10 de octubre de 2018.

Prórroga No. 3 de fecha 10 según la cual se prorrogó el contrato de compraventa No. 882 de 2017 por un plazo de 8 días calendario contados a partir del 10 de octubre de 2018 hasta el 17 de octubre de 2018.

Prórroga No. 4 de fecha 17 de octubre de 2018 según la cual se prorrogó el contrato de compraventa No. 882 de 2017 por un plazo de 3 días hábiles contados a partir del 17 de octubre de 2018 hasta el 22 de octubre de 2018.

Prórroga No. 5 de fecha 22 de octubre de 2018 según la cual se prorrogó el contrato de compraventa No. 882 de 2017 desde el 23 de octubre de 2018 hasta el 06 de diciembre de 2018.

Prórroga No. 6 de fecha 6 de diciembre de 2018 según la cual se prorrogó el contrato de compraventa No. 882 de 2017 desde el 07 de diciembre de 2018 hasta el 21 de diciembre de 2018.

56 Mediante oficio SNR201803819815 de agosto de 2018, la directora de contratación de la SNR requiere al contratista para adelantar una audiencia de seguimiento. Mediante oficio SNR2018EE050891 de 23 de octubre de 2018, los supervisores del contrato 882 de 2017 negaron por la viabilidad jurídica la solicitud de adición presentada por el contratista.

audiencia se concluye que el proyecto no ha avanzado por la falta de información de los datos que debe entregar la Superintendencia de Notariado, para que el proveedor pueda cumplir con las actividades del contrato. También se reafirmó que para dar cumplimiento con el contrato mencionado, la Superintendencia debe entregar los datos para la nómina de funcionarios Activos, Pensionados, Notarios y Contratistas (...)”

Las anteriores situaciones, frente a las cuales no se evidencia reparo alguno por parte de los supervisores del contrato, y sin justificarse su pasividad y silencio en cuanto a la adopción de medidas para contener el flujo de inconsistencias presentadas en el desarrollo e implementación de esta herramienta; en tanto la SNR y el contratista no solucionaron de manera razonable los problemas que surgieron en la ejecución del contrato, sin establecer mecanismos pertinentes en procura de satisfacer la necesidad de contratación.

Frente a los pagos realizados con ocasión al contrato 882 de 2017, mediante soportes del aplicativo SIIF, se registran tres (3) pagos por valor de \$274.128.400.

En el mismo sentido, en comunicación SNR20181E02854613 de agosto de 2018, con el asunto informe de ejecución del contrato 882 de 2017, dirigida al director de contratación, manifiestan los supervisores del contrato “*desde el punto de vista de los entregables el contrato de la referencia se encuentra en el 3% de ejecución a la fecha...*”

Sin embargo, se autorizaron pagos, el cual se observó en el oficio SNR20181E043446 del 3 de diciembre de 2018, emitido por los supervisores del contrato y dirigida al jefe de presupuesto de la SNR, señalando, que: “*una vez cumplido el requisito consignado en el contrato de la referencia en la Cláusula Quinta Forma de Pago 20% Migración, por ser de su competencia enviamos los siguientes documentos...*”. Oficio respaldado en acta parcial de entrega de fecha 3 de diciembre de 2018, suscrita por los supervisores en el que certifican el recibo a satisfacción del requisito de migración de datos.

En el mismo sentido, en documento denominado “*Aceptación del producto/servicio cierre del producto*” con fecha 20 de diciembre de 2018, suscrita por el contratista y los supervisores del contrato designados por la SNR, certifican y aceptan las actividades relacionadas con el cierre de *Salida a Producción*. Sin embargo, dicho documento presentado por el contratista no es indicativo que se encuentre en producción el aplicativo, ni menos, de que las afectaciones en las funcionalidades en su implementación se hubieran superado, toda vez, que el referido documento se encuentra asociado a un set de pruebas, y no a la etapa de producción propiamente dicha.

Continuando con el análisis, se debe decir que se desconocen las actividades en la entrega final de los bienes y servicios objeto del contrato, conforme al estudio de necesidades y al componente técnico consignado en el anexo técnico Nro. 2 que hace parte integral del contrato.

Posteriormente, conforme a comunicación del 2 de diciembre de 2019 SNR2019IE042197, dirigida al Secretario General de la SNR, según la cual, una vez revisadas las actividades técnicas y funcionales verificadas por los supervisores: la Directora de Gestión Humana; el Director Financiero y Administrativo y el Profesional Especializado OTI, quienes actuaban como supervisores delegados del referido contrato, indicaron la existencia de un saldo pendiente que no se giró al contratista, por valor de \$147.607.600 “por cuanto el producto no entró en la fase de producción”.

De lo anterior, se logró identificar una ejecución del 65% de los recursos en la vigencia 2018, por valor de \$274.128.400, quedando sin ejecutar un porcentaje del 35%, por un valor que asciende a \$147.607.600, saldo por obligar que feneció conforme a las normativas que gobiernan el presupuesto público.<sup>57</sup>

Tabla 15  
 Valores pactados y pagados  
 Contrato 882 de 2017

ITEM	VALIDACION PARA PAGO	%	VALOR PACTADO	No FACTURA	FECHA PAGO SIIF	VALOR PAGADO
Inalacion del Software	Entrega de cronograma de actividades y detalle de los productos a entregar, el cual debe ser concertado y aprobado por la SNR. Deben hacerse surtido todas las actividades que se describan en el en el cronograma como parte de la instalacion del software y con recibo a satisfaccion por parte de la supervisión técnica y funcional.Entrega de los productos que se definan con la SNR que hacen parte integran (sic) de esta actividad y acta de recibo por parte de la supervisión (sic) del contrato.	20%	\$ 84.347.200	5555	08/06/2018	\$ 84.347.200
Capacitacion y transferencia de conocimiento funcional y tecnico	Deben haberse surtido todas las actividades que se describan en el cronograma que hacen parte de la capacitacion funcional y con recibo a satisfaccion por parte de la supervisión.Entrega de los productos que se definan que hacen parte integral de la capacitacion y transferencia de conocimiento y acta de recibo por parte de la supervisión (sic) del contrato	25%	\$ 105.434.000	5982	27/12/2018	\$ 105.434.000
Migracion	Deben haberse surtido todas las actividades que se describan en el cronograma que hacen parte del proceso de migracion y con recibo a satisfaccion por parte de la supervisión.Entrega de los productos que se definan que hacen parte de la supervisión (sic) del contrato.	20%	\$ 84.347.200	5894	14/12/2018	\$ 84.347.200
Salida a Produccion	Deben haberse surtido todas las actividades que se describan en el cronograma que hacen parte del proceso de salida a produccion con recibo a satisfaccion por parte de la supervisión.Entrega de los productos que se definan y que hacen parte de la salida a produccion y acta de recibo a satisfaccion por parte de la supervisión del contrato.	35%	\$ 147.607.600	0	0	\$ 0
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>	<b>\$ 421.736.000</b>			<b>\$ 274.128.400</b>

Elaboro: Equipo auditor

Fuente: aplicativo SIIF y SNR

También se observó en el acta No. 43 de 24 de octubre de 2022 y la ficha Nro. 142 de comité de conciliación de la SNR, en el que se registra informe de conciliación emitido por apoderado externo de la entidad, frente a citación de conciliación extrajudicial en derecho, celebrada ante la Procuraduría 55 Judicial II Conciliación Administrativa Bogotá, presentada por la empresa Unión Soluciones Sistemas de

<sup>57</sup> De acuerdo con informe del año 2022 de la Oficina de Control Interno de la SNR, “*INFORME FINAL DE AUDITORIA INTERNA DE GESTIÓN*” en el que como resultado de revisión del contrato 882 de 2017, señala:

(...)Consecuente con lo anterior y en procura de establecer el estado actual del saldo sin ejecuta del CRP: 6638178, se evidenció a través de respuesta del sujeto auditado del mes de octubre de radicado SNR2022IE0166449 y SNR2022IE01697110, que el saldo por obligar por valor de \$147.607.600 feneció conforme a la norma, en razón a que el valor, no fue objeto de trámite de reducción o liberación por parte de la supervisión del contrato de compraventa 882 de 2017; por tal motivo, el valor no está reconocido en los estados financieros de la Entidad. (...)

Información S.A.S, cuyas pretensiones están relacionadas con los saldos anteriormente relacionados no pagados por la SNR a este contratista con ocasión del contrato 882 suscrito en el 2017.

Si bien dicha audiencia se llevó a cabo el 2 de noviembre de 2022, cuyo “*resultado fue NO conciliar*”, se destaca en este documento frente a la puesta en marcha de la herramienta objeto del contrato, lo manifestado por la Directora de Talento Humano, como área funcional de los servicios contratados, así como de lo indicado por la Directora de Contratación de la SNR, cuando indican lo siguiente:

*“Además, frente a la pregunta de si el aplicativo objeto del contrato No. 882 de 2017 estaba funcionando, se obtuvieron las siguientes respuestas:*

*(i) La Directora de Talento Humano respondió mediante correo recibido el 30 de agosto de 2022 lo siguiente: “Respetado Doctor, De conformidad con la respuesta al interrogante ¿El aplicativo tecnológico objeto del contrato No 882 de 2017 entró en operación?, nos permitimos indicar: El aplicativo SARA nunca entró en operación por parte del Grupo de Nómina de la SNR, teniendo en cuenta el problema jurídico que se presentó con el contratista, el cual fue totalmente ajeno a la Dirección de Talento Humano. No obstante, la entidad llegó a la fase de pruebas hasta el mes de marzo del año 2019 de dicho aplicativo, pero no se realizó la puesta en producción dado que la parte técnica (OTI) no entregó usuarios, accesos o links para la puesta en funcionamiento del mismo. En caso de ser necesario, se remitirán los antecedentes documentales correspondientes que reposan en las dependencias involucradas. Cualquier inquietud, quedamos atentos.”*

*(ii) La Directora de Contratación respondió mediante correo electrónico recibido el 5 de octubre de 2022 lo siguiente: “...A fin de contestar la pregunta, respecto a si el aplicativo está funcionando, tengo conocimiento que al día de hoy no. Sin embargo, el área técnica le podrá plantar las inquietudes correspondientes.” (Subrayas fuera del texto).”*

En la verificación de los citados documentos, se tiene en consideración que se dejó un saldo del contrato no pagado al contratista por valor de \$147.607.884, correspondiente al 35% del total pactado, aunque no sirve como atenuante de las situaciones detectadas, si se advierte que este proyecto tecnológico al cierre del año 2022 nunca se entregó, ni mucho menos entró en etapa de producción.

Posteriormente, en lo relacionado con la etapa postcontractual en comunicación SNR2023IE002091, emitida el 20 de febrero de 2023 por la coordinadora del grupo de control y seguimiento contractual de la SNR, justifica la pérdida de competencia para la liquidación del contrato 882 de 2017, así:

*(...) Revisados los expedientes contractuales no se encuentra que, durante el termino de ejecución, se hayan llevado a cabo seguimientos a la ejecución de los contratos 691 y 882 de 2017 o solicitud formal por parte de los supervisores de inicio de proceso administrativo sancionatorio alguno. No obstante se precisa que, una vez se conformó el Grupo de Control y Seguimiento contractual (...) con el ánimo de depurar las liquidaciones de contratos ejecutados*

durante las vigencias 2017 a 2020(...) Fue así como dentro de este proceso las liquidaciones de los contratos citados no fueron tramitadas en tiempo, razón por la cual se procedió a declarar, mediante acto administrativo, la pérdida de competencia para liquidar. (...) (subrayas y negrillas fuera de texto original)

La pérdida de competencia para adelantar el procedimiento y trámites orientados a liquidar el contrato se estableció el día 20 junio de 2021, al quedar finalizado su plazo de ejecución indicado anteriormente, a través de Resolución No. 08858 de 29 de julio de 2022<sup>58</sup>, suscrita por la Directora de Contratación de la SNR, acto administrativo que a su vez menciona un informe final de supervisión del 21 de octubre de 2021, que reporta la ejecución y pago del 65% del mismo, y un saldo sin ejecutar del 35% por valor de \$147.607.600 millones. Al respecto, la supervisión del contrato expresó lo siguiente:

*(...) el objeto del contrato no se cumplió a cabalidad, sin embargo, en atención a que la ejecución del contrato se llevó a cabo hasta el 21 de diciembre de 2018, actualmente la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, no tiene competencia para declarar su incumplimiento (...)*

Así las cosas, los soportes de supervisión, también verificados, no permitieron observar actividades adelantadas por las áreas encargadas de esta labor (Directora de Talento Humano, Dirección Administrativa y Financiera y la OTI), en atención a los procedimientos respectivos para declarar el incumplimiento en la ejecución del citado contrato, promover sanciones, ni mucho menos el aviso del siniestro o reclamación ante la aseguradora del contrato<sup>59</sup>, considerando el vencimiento del plazo contractual, consintiendo así, que fenecieran las acciones, entre estas, la pérdida de las garantías, soportes y mantenimientos a cargo del contratista, contempladas en el contrato<sup>60</sup> sobre los productos esperados, que posibilitaran la exigibilidad de los bienes y servicios dejados de recibir.

<sup>58</sup> (...)Que, lo anterior se debe a que, revisado el plazo de ejecución del Contrato de Compraventa No 882 de 2017, del 20 de diciembre 2017, se encuentra vencido el término en mención, es decir, treinta (30) meses contados a partir de la terminación del contrato, fecha que ocurrió el 21 de diciembre de 2018, los cuales se desagregan en el término de cuatro (4) meses para la liquidación bilateral, dos (2) meses para la liquidación unilateral, y veinticuatro (24) meses para la liquidación bilateral o unilateral o para solicitar la liquidación judicial del mismo, estos es a junio veinte (20) de 2021, según lo contemplado en la Ley 1437 de 2011.(...)

<sup>59</sup> Garantías del Contrato 882 de 2017: Chubb Seguros Colombia S.A Garantía única de cumplimiento en favor de entidades estatales-Póliza No42830 expedida por la compañía en 2017/12/21, con coberturas de cumplimiento del contrato, calidad del servicio estatal, con vigencia hasta el 21/02/2019 y prestaciones sociales

<sup>60</sup> Contrato 882 de 2017- Clausula Novena-Obligaciones Específicas:

(...)**1. GARANTIA AL LICENCIAMIENTO:** El software suministrado estará sujeto a una garantía de buen funcionamiento durante la vigencia del contrato y el tiempo de la póliza, por lo que todas las soluciones de las fallas del software que se originen, productos de problemas de diseño y desarrollo, parametrización o implementación de sus componentes, serán de exclusivo cargo del contratista. Además de lo anterior, también garantizará los desarrollos realizados, los datos erróneos producidos por los errores del software, o parches de programas arreglados que corrigen os errores encontrados en el sistema, corresponde mínimo a un (1) año. **2. MANTENIMIENTO Y SOPORTE:** El contratista debe incluir un plan de mantenimiento y soporte al licenciamiento del software, el cual incluirá ajustes evolutivos y correctivos al software durante la vigencia del contrato. El contratista entregara a la SNR, los parches o las nuevas versiones del software, que por cambios en normatividad colombiana aplicables a la SNR o por evolución tecnológica de sus componentes o por fallas

Supervisión que no se adelantó de manera eficaz, al presentar inclusive solo hasta la vigencia 2021 un informe final, pero que solo sirvió de soporte para declarar por la SNR la pérdida de competencia para liquidar el contrato

En consecuencia, después de finalizada la fecha pactada para el cumplimiento del contrato Nro. 882 de 2017 se pudo establecer que se presentó su término, sin entregarse en ejecución el aplicativo denominado SARA, ni mucho menos, permitir disponer de las funcionalidades descritas en el Anexo Técnico 2, hechos que afectaron los propósitos previstos en la SNR, esto es, el de modernizar y actualizar sus sistemas de nómina y de talento humano para permitir la interoperabilidad con los diferentes sistemas como son: el sistema misional, SIIF Nación, sistema misional Bachué, herramienta de gestión financiera integral y sistemas administrativo. Concluyendo que este software a la fecha no ha sido utilizado, encontrándose en abandono y deterioro<sup>61</sup>, sin uso y desactualizado, ya que no existe contrato de mantenimiento o de soporte con el fabricante.

En conclusión, conforme con lo anteriormente expuesto, debido a una inadecuada planeación y desarrollo de esta contratación promovida y supervisada desde la SNR, por la gestión ineficiente de los funcionarios comprometidos en las diferentes instancias para el desarrollo del contrato suscrito con Unión Soluciones Sistemas de Información S.A.S., conllevó a esta entidad pública a realizar un desembolso de recursos por un bien y servicio que no recibió en las condiciones técnicas y funcionales pactadas, sin lograr su puesta en operación, desconociendo sus obligaciones legales y contractuales, sin proceder asertivamente para proteger sus propios intereses, debido a la inobservancia de la reglamentación aplicable, y a los principios de la función administrativa en especial de eficacia y economía establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

El hallazgo se comunica con alcance fiscal por un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$274.128.400, correspondiente al valor desembolsado y pagado por el contrato 882 de 2017, en virtud de lo señalado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

El hallazgo se comunica con presunta connotación disciplinaria en consideración a la vulneración del deber funcional de los servidores públicos responsables del

---

*en su funcionamiento deban ser reemplazados. En todo caso, las nuevas versiones entregadas a la SNR no tendrán ningún costo adicional para la entidad durante la vigencia del contrato y el tiempo la póliza de garantía..(...)*

<sup>61</sup> La Oficina Tecnología de la Información mediante Radicado SNR2023IE000830 del 24 de enero de 2022, informó que el software a perpetuidad, adquirido mediante el contrato 882 de 2017 a Unión Soluciones Sistemas de Información SAS- SARA, se encuentra deteriorado el 100%, por \$-274.128.400,00, en razón a este software no ha brindado a la SNR un potencial de servicio ni beneficios desde su reconocimiento e ingreso del bien dentro de los activos de la SNR.

En RADICADO Nro. SNR2023IE0035758 del 21 de marzo de 2023 de la OTI, que señala: “En relación con el aplicativo Sara, dicho software no estuvo en ambiente productivo; en cuanto a la licencia de uso, está siendo tramitada por parte de la supervisión del contrato y las áreas funcionales con el contratista del momento. (...)”

cumplimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## RESPUESTA SNR

La SNR dio respuesta al hallazgo mediante oficio Nro. SNR2023EE036111 de fecha 17 de abril de 2023, en el que señala entre otros aspectos, los siguientes:

*(...)Se indica que la Supervisión no desatendió su deber en la gestión y solución de las problemáticas presentadas en la ejecución del contrato, como es referido por el Ente auditor en el desarrollo de la observación refiriendo el comunicado del 21 de agosto de 2018 presentado por el contratista, prueba de esto es que se realizaron actividades para mitigar las dificultades presentadas, razón por la cual la información de nómina que debía ser entregada, se encontraba cargada el 24 de abril de 2019 en la base de datos del aplicativo.*

*Lo anterior, se puede evidenciar en la impresión de pantalla y archivo Excel (963.000 registros) la cual puede ser corroborada por el equipo auditor y el equipo técnico de la SNR, consultando las bases de datos del aplicativo SARA que reposa en los servidores de la SNR. (...)*

*(...) Por otra parte en el documento “Aceptación del producto/servicio cierre del producto”, los supervisores aceptan y certifican la finalización de las actividades del cronograma pactadas entre la SNR y el proveedor, lo que no implicaba que las funcionalidades asociadas a la salida a producción del aplicativo se evidenciara en este documento, el aplicativo debería poder ser utilizado por la SNR en la liquidación de las nóminas, situación que no se evidenció al no ponerse en producción, razón por la cual no se ejecutó el último hito de pago.*

*Actualmente el aplicativo está instalado en las plataformas de ingeniería de la SNR, la información se migró al mes de abril de 2019 (963.000 registros) y los funcionarios de la SNR recibieron la capacitación de los diferentes módulos del aplicativo, faltando únicamente la puesta en producción, actividad que se está realizando, en un diagnóstico por la actual administración y el proveedor UNION SOLUCIONES, para determinar el estado actual del aplicativo y sus requerimientos de actualización técnica y funcional.*

*Evidencias: Impresión de pantallas del aplicativo en funcionamiento, actas de recibo de capacitación y actas de reunión con Unión Soluciones para actualizar y colocar el aplicativo en producción. (...)*

A continuación presenta la entidad en su respuesta una serie de imágenes tituladas como *módulos*, así como imágenes de muestra de las capacitaciones realizadas del aplicativo SARA.

Finalmente la SNR concluye su oficio de respuesta indicando que:

*(...)Acorde con la información relacionada, no se presenta detrimento patrimonial de la Superintendencia de Notariado y Registro, toda vez que los pagos fueron realizados de acuerdo con las actividades entregadas, el aplicativo está instalado,*

*operativo y los funcionarios de la SNR recibieron la capacitación; representando un activo intangible controlado por la Entidad (actualmente el aplicativo está instalado en las plataformas de la SNR) ya que se tiene un derecho de uso a perpetuidad y se han venido realizando mesas de trabajo para evaluar su puesta en producción por la actual administración. (...)*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La SNR en su oficio de respuesta, manifiesta inicialmente que adelantó una adecuada supervisión al contrato 882 de 2017. Argumento que no es de recibo por esta comisión de la CGR, en consideración a los soportes de las actividades analizados y que dan cuenta de las dificultades en estas labores que llevaron finalmente a la pérdida de competencia de la SNR para liquidar el contrato observado, con las afectaciones propias de esta situación, derivadas principalmente por una serie de omisiones del supervisor y demás funcionarios comprometidos en la planeación, desarrollo e implementación del objeto de este contrato, lo cual se encuentra debidamente probado a través de las actas, informes y demás registros verificados, así como a través de la Resolución No 08858 de 29 de julio de 2022 por pérdida de competencia para liquidar el contrato, emitida por el área de contratación de la SNR.

En otro aspecto, relacionado con la funcionalidad del aplicativo contratado, pese a las imágenes, así como de otros documentos allegados, reconoce la entidad en su respuesta que el mismo no entró en funcionamiento cuando señala que: (...) *el aplicativo debería poder ser utilizado por la SNR en la liquidación de las nóminas, situación que no se evidenció al no ponerse en producción, razón por la cual no se ejecutó el último hito de pago. (...). Con lo cual se ratifica lo manifestado por la CGR en el sentido que los recursos desembolsados no conllevaron a la puesta en funcionamiento y utilización de un sistema con sus distintos componentes, pese a que algunos de ellos fueron recibidos y pagados, encontrándose actualmente en desuso y deterioro*, como se presentó en la comunicación de observaciones cuando se indicó que: (...) *La Oficina Tecnología de la Información mediante Radicado SNR2023IE000830 del 24 de enero de 2022, informó que el software a perpetuidad, adquirido mediante el contrato 882 de 2017 a Unión Soluciones Sistemas de Información SAS- SARA, se encuentra deteriorado el 100%, por \$-274.128.400,00, en razón a este software no ha brindado a la SNR un potencial de servicio ni beneficios desde su reconocimiento e ingreso del bien dentro de los activos de la SNR(...)*

**Por lo expuesto el hallazgo se mantiene en los términos e incidencias en que fue comunicado.**

### **HALLAZGO Nro. 11. Anticipo Contrato 1944 de 2021 (F-D)**

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

*“ART. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia,*

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

*economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)*

El Estatuto de Contratación Estatal, Ley 80 de 1993, estableció el Principio de Responsabilidad Contractual, en los siguientes términos:

*“Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1. 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.*

La 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, en su artículo 91 establece:

*“Artículo 91. Anticipos. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.*

*El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista”.*

El Manual de contratación de la SNR Código: MP-GNCT-PO-01 PR-01-M- 01 Versión 1 del 27-08-2021 señala:

*(...) 8.1.2.1.16.1. Forma de pago:*

*(...) Para el manejo de anticipos en los contratos que señala el Artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, deberá exigirse un patrimonio autónomo que se constituye mediante un contrato de fiducia mercantil irrevocable, para ello debe tenerse en cuenta lo establecido por Colombia Compra Eficiente en la guía que contiene los lineamientos para Proveedores y Entidades Estatales en esta modalidad de contrato fiduciario y para el manejo de los anticipos en el patrimonio autónomo. La forma de pago definida debe mantener las condiciones económicas existentes al momento de la suscripción del contrato y facilitar su ejecución al contratista (...)*

Como resultado del proceso de Licitación pública Nro. 008 de 2021, se suscribió el contrato 1944 de 2021 entre la SNR transaccionalmente en la plataforma SECOP II el día 13 de diciembre de 2021 por valor de \$1.185.975.146 con la firma HIMHER Y COMPAÑIA S.A SOCIEDAD DE FAMILIA, con el objeto de: “Realizar el suministro e instalación de mobiliario, tales como puestos de trabajo para registrador y funcionarios, sillas para atención al público, divisiones a media altura y piso techo, archivo rodante y mesones de atención al público de acuerdo con las especificaciones entregadas por La Entidad” y un plazo de ejecución inicial de 7 meses a partir de la fecha de inicio, la cual se suscribió el día 27 de diciembre de 2021.

Para la administración de los recursos recibidos a título de anticipo provenientes del contrato 1944 de 2021, la firma contratista suscribió el contrato de fiducia mercantil No 103228 del 23 de diciembre de 2021, con Fiduciaria Bogotá S.A. La supervisión la ejerció un funcionario del grupo de infraestructura de la SNR, según oficio de designación del 21 de diciembre de 2021.

De acuerdo con los documentos del expediente contractual verificados, se evidenció que: se suscribieron 3 prórrogas<sup>62</sup> al contrato que ampliaron la fecha de terminación inicial del 26 de julio al 15 de diciembre de 2022, las dos primeras tuvieron su sustento por el contratista, en imprevistos asociados al desabastecimiento de materias primas principalmente, y la última prórroga justificada en la necesidad de otorgar el plazo necesario para que el contratista lograra la instalación final en las distintas sedes de los bienes contratados.

Sin embargo, pese a las prórrogas anteriormente señaladas, se evidenció en los soportes de la supervisión ejercida por la SNR frente al cumplimiento obligatorio del contratista, distintas dificultades que se circunscriben a retrasos en el cronograma para la instalación del mobiliario en las diferentes ORIP, situaciones consignadas en una serie de requerimientos en el que se instaba al contratista a dar cumplimiento de lo convenido.

De igual manera, se evidencian comunicaciones de parte del supervisor dirigidas al ordenador del gasto de la SNR en los siguientes términos:

Requerimientos y comunicaciones citados de las cuales podemos destacar, entre otras las siguientes:

- Oficio Nro. SNR 2022IE013731, del 29 de agosto de 2022, dirigido a la Directora de contratación señala:

*“(…) Del contrato 1944 de 2021, la cual incluyó 15 oficinas, a la fecha solo se ha instalado y recibido una oficina.*

*Por lo tanto, solicitamos de carácter urgente apoyo de la Dirección de Contratación en citar a un comité de seguimiento contractual a la firma Himher y Cía. Sociedad de Familia, para que de acuerdo con lo enunciado anteriormente nos aclare la*

---

<sup>62</sup> Prorroga 1 del 22 de julio de 2022: Se prorroga el contrato hasta el diez (10) de septiembre de 2022, motivada por inconvenientes y/o imprevistos presentados dentro de la misma, como el desabastecimiento de materias primas ocasionado por la escasez, inconvenientes por la ola invernal y flujo de caja para manejo de proveedores  
Prorroga 2 del 29 de septiembre de 2022: Se prorroga el contrato hasta el quince (15) de noviembre de 2022, asegurando el contratista tener avances en producción en aproximadamente un 30% para las demás sedes, se sigue presentando desabastecimiento de materias primas que afectaron el proceso productivo en línea e inconvenientes en el flujo de caja para manejo de proveedores.

Prorroga 3 del 15 de noviembre de 2022: Se prorroga el contrato hasta el quince (15) de diciembre de 2022, motivado por el desabastecimiento de insumos y materiales indispensables para la fabricación de mobiliario, la afectación provocada por la ola invernal que dificulta el desplazamiento de personal de instalación y vehículos de transporte, daños en la maquinaria y la dificultad de la consecución de los repuestos importados de procesos productivos de metalmecánica.

*situación y que de allí salgan compromisos a cumplir por parte del contratista y así lograr la terminación de los contratos en los tiempos estipulados.*

*Mediante Informe por presunto incumplimiento de fecha 16 de febrero de 2023 dirigido al secretario General de la SNR, el supervisor del contrato hace una exposición de las situaciones. (...)*

- Oficio Nro. SNR 2022EE129389, del 2 de noviembre de 2022, con el asunto “Agotamiento del trámite previo a iniciar procedimiento administrativo sancionatorio-contrato de suministro 1944 de 2021”.

*“(...) IV SOLICITUD POR PARTE DE LA SUPERVISION*

*Así pues y teniendo en cuenta que actualmente ya finalizó el periodo contractual estipulado para la entrega del Contrato de Suministro-Grupo 2 No. 1944 de 2021, y que esta supervisión aún no ha recibido a satisfacción la totalidad de los productos pactados en las cláusulas contractuales, que estamos dentro del plazo de cuatro (4) meses establecido en la cláusula CUARTA del Contrato para efectuar la liquidación, esta supervisión evidencia un presunto incumplimiento del Contrato de Suministro-Grupo 2 No 1944 de 2021 comunica al ordenador del gasto para que adelante las acciones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar y decida sobre la declaratoria de incumplimiento del contrato. (...)*”.

- Oficio Nro. SNR2022EE146159 del 16 de diciembre de 2022 mediante el cual el supervisor requiere al contratista sobre el “...presunto incumplimiento” de sus obligaciones contractuales, enviando copia de la anterior comunicación a la aseguradora mediante oficio No SNR2022EE146162 del 16 de diciembre de 2022, en el que informa la situación contractual de su asegurado, así: “(...) me permito enviar copia de solicitud de pronunciamiento al contratista por un presunto incumplimiento del contrato en mención amparado por la PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO: 14-44 101142130(...)”.
- Informe con radicado Nro. SNR2023IE000936 del 24 de enero de 2023 con el asunto “Informe de incumplimiento del contrato de suministro No. 1944 de 2021 y solicitud de sanciones” dirigido al Secretario General, quien funge como ordenador del gasto, solicitando que: “(...) Por todo lo anterior esta supervisión solicita que se hagan las gestiones necesarias para que se declare el incumplimiento y se cobren a nombre de la Superintendencia de Notariado y Registro las sumas anteriormente mencionadas. Tanto los desembolsos realizados por los pagos parciales cómo las contempladas en la cláusula penal pecuniaria. (...)”.
- Oficio Nro. SNR2023EE009850 del 13 de febrero de 2023 el supervisor le indica al contratista que: “(...) que una vez finalizado el plazo contractual no se evidenció, por parte de HIMHER Y COMPAÑÍA S.A. SOCIEDAD DE FAMILIA, el cumplimiento del 100% de sus obligaciones contractuales. Por tal razón esta supervisión se encuentra efectuando los trámites pertinentes, al interior de la entidad, para que se declare el incumplimiento del contrato en mención (...)”.
- informe de fecha 16 de febrero de 2023 en oficio Nro. SNR2023IE002007 Informe de incumplimiento del contrato de suministro No. 1944 de 2021 y solicitud de sanciones, en el cual se concluye: “(...) Por lo anterior esta

*supervisión solicita que se hagan todas las gestiones necesarias para que se declare el incumplimiento y se cobren a nombre de la Superintendencia de Notariado y registro las sumas antes mencionadas. Tanto los desembolsos realizados por el pago del anticipo no amortizados, como las contempladas en la cláusula penal pecuniaria. (...)*”.

Como se evidencia de lo anterior, el supervisor en reiteradas oportunidades informó las dificultades presentadas en la ejecución del contrato No. 1944 y los presuntos incumplimientos en la ejecución del mismo, frente a los cuales solicitaba adelantar las acciones administrativas orientadas a declarar el incumplimiento contractual, así como la imposición de multas, sanciones, y/o hacer efectivas las garantías del contrato, sin embargo, a la fecha no se evidencia cumplimiento del contrato por parte del contratista ni actuaciones efectivas por la SNR para tal fin.

En lo que respecta al estado financiero del contrato de acuerdo con lo estipulado en la cláusula cuarta<sup>63</sup>, se realizaron los siguientes pagos:

Tabla 16  
Pagos Realizados contrato 1944

ORIP	VALOR DISCRIMINADO DE FACTURA PAGADA			Saldo por amortizar anticipo ya girado al contratista	Valor total girado al contratista
	Valor actividades	Anticipo 15% amortizado con factura	Valor total Pagado factura		
Fusagasugá	\$ 234.467.847	\$ 35.170.177	\$ 269.638.024		
Ramiriquí	\$ 7.287.367	\$ 1.091.755	\$ 8.379.122		
Girardot	\$ 142.244.955	\$ 21.336.743	\$ 163.581.698		
<b>VALOR TOTAL PAGADO</b>	<b>\$ 384.000.169</b>	<b>\$ 57.598.675</b>	<b>\$ 441.598.844</b>	<b>\$ 120.000.000</b>	<b>\$ 561.598.844</b>

Fuente: SNR

Elaboró: Equipo Auditor

Los valores girados al contratista corresponden a actividades entregadas y certificadas por el supervisor de la SNR, para un total pagado por \$561.598.844, sobre un valor pactado de \$1.185.975.146.

Por concepto del anticipo se desembolsó \$177.896.271, pagado el día 31 de enero de 2022 según reporte de supervisión, del cual se ha amortizado un valor de \$57.598.675, quedando un saldo pendiente por \$120.297.596, valor que a la fecha no ha sido legalizado ni reintegrado a la SNR por parte del contratista.

Aunado a lo anterior, se observa que el plazo de ejecución del contrato 1944 de 2021 finalizó el 15 de diciembre de 2022, sin entregarse todos los productos

<sup>63</sup> CLÁUSULA CUARTA: - CONDICIONES DE PAGO: A. ANTICIPO: Se efectuara un pago de anticipo correspondiente al (15%) del valor adjudicado para la AGRUPACIÓN 2. B. FORMA DE PAGO: La SNR – superintendencia de Notariado y Registro pagara al contratista el 100% del valor del contrato así: • Se efectuará el pago del valor de cada oficina una vez se haya realizado el suministro e instalación del mobiliario del contrato y se haya suscrito el acta de recibo final a satisfacción, amortizando el anticipo. Dichas actas deben incluir cantidades de muebles entregados e instalados multiplicado por los precios unitarios contemplados en el contrato más el IVA. El pago se efectuará previo cumplimiento de los trámites administrativos y presupuestales a que haya lugar que incluye la presentación de (...)

convenidos a la SNR y que, a pesar de no haberse liquidado el contrato, se logró comprobar que los recursos entregados por esta entidad pública por concepto de anticipo al contratista no fueron debidamente utilizados según los informes de avance y final presentados por el supervisor.

Por lo tanto, pese a que el contratista tenía a su cargo obligaciones sobre el contrato que celebró, no tomó las medidas tendientes a lograr el adecuado desarrollo de los trabajos, sin la terminación satisfactoria de los compromisos adquiridos, a favor de una adecuada y eficiente inversión de los recursos públicos y de la satisfacción de las necesidades que originaron la contratación por parte de la SNR en el tiempo que estimó suficiente para el desarrollo del objeto contratado.

Por lo anterior no fue posible cumplir los fines del contrato, debido a la gestión ineficiente del contratista, sin acreditar la ejecución de la totalidad de los recursos entregados a título de anticipo sobre la base del desconocimiento de la reglamentación citada y sin el cumplimiento de los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de la eficacia y economía, generándose así, una lesión al patrimonio público, en cuantía de \$120.297.596 por el saldo del anticipo no amortizado, conforme lo establece el artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

El hallazgo se comunica con presunta connotación disciplinaria en consideración a la vulneración del deber funcional de los servidores públicos responsables del cumplimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## RESPUESTA SNR

Mediante comunicación con radicado SNR2023EE038318 del 21 abril de 2023, la SNR da respuesta en los siguientes términos:

*(...) Señala en informe de la Contraloría General de la República que la supervisión informó las dificultades presentadas en la ejecución del contrato No. 1944 y los presuntos incumplimientos en la ejecución del mismo, frente a los cuales se solicitó por parte de dicha supervisión adelantar las acciones administrativas orientadas a declarar el incumplimiento contractual, así mismo la imposición de multas, sanciones, y/o hacer efectivas las garantías del contrato, sin embargo, a la fecha no se evidencia cumplimiento del contrato por parte del contratista ni actuaciones efectivas por la SNR para tal fin.*

*Es nuestro deber informar que mediante oficio SNR2023IE002007 del 16 de febrero de 2023, la supervisión del contrato 1944 de 2021 radicó el informe sobre presunto incumplimiento del contrato en mención y se solicitaron las gestiones necesarias para que se declare el incumplimiento y se cobren a nombre de la Superintendencia de Notariado y Registro las sumas anteriormente mencionadas. Tanto los desembolsos realizados por el pago del anticipo no amortizados, cómo las contempladas en la cláusula penal pecuniaria.*

*Dicha solicitud fue contestada mediante radicado SNR2023EE014331 del 23 de febrero de 2023 por parte del ordenador del gasto, Doctor William Pérez Castañeda, Secretario General de la Superintendencia de Notariado y Registro. Allí se citó tanto a la representante legal de HIMHER Compañía de Familia como a la aseguradora que amparó el contrato, en este caso, la compañía SEGUROS DEL ESTADO.*

*La citación para el inicio de la audiencia administrativa sancionatoria para determinar si hay lugar a la declaratoria de incumplimiento dentro de la ejecución del Contrato de Suministro Grupo Nro. 2 de 1944 de 2021 se dio para el día 3 de marzo de 2023. Se escucharon los descargos del contratista mientras que la aseguradora no se hizo presente.*

*Con el propósito de escuchar los descargos de la aseguradora se procedió a la suspensión de la audiencia en mención y se citó nuevamente para el día (sic) la reanudación de la audiencia del proceso sancionatorio para el día 23 de marzo de 2023. Allí se escucharon en debida forma los descargos de SEGUROS DEL ESTADO y nuevamente al contratista quién presentó una propuesta para el cumplimiento del contrato.*

*Esta propuesta de cumplimiento del contratista fue actualizada el día 10 de abril de 2023, dando un alcance a la propuesta inicial. En estos momentos la actuación administrativa se encuentra nuevamente suspendida para estudiar la propuesta hecha por el contratista y decidir si eventualmente es conducente a cumplir con el objeto del contrato y reparar los montos reclamados por la entidad en el informe de incumplimiento presentado por el supervisor del contrato.*

*Se adjuntan los oficios mencionados que dan cuenta de la citación y ejecución del procedimiento sancionatorio. (...).*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Una vez analizada la respuesta de la entidad se observa de su argumentación la descripción de una serie de actividades que desarrolló la supervisión orientadas a informar sobre la problemática en la ejecución del contrato 1944 de 2021, entre estas, el informe del presunto incumplimiento del contratista dirigido al ordenador del gasto de la SNR, indicando que como resultado de esta gestión se concretó la citación de una audiencia administrativa sancionatoria, para “...determinar si hay lugar a la declaratoria de incumplimiento dentro de la ejecución del Contrato de Suministro”, reunión que se desarrolló el 3 marzo del 2023, contando con la participación del representante legal del contratista, y una posterior audiencia llevada a cabo el 23 de marzo del mismo año, en la que se logró la vinculación de la aseguradora del contrato y se recibió propuesta por parte del contratista.

Finalmente, indica la SNR que se encuentra a la fecha en estudio de esta propuesta que conlleve finalmente a una decisión administrativa sobre este asunto.

**Sobre el particular, se reitera que lo señalado por la SNR guarda correspondencia con lo observado por este ente de control, en el sentido de confirmar que se**

encuentran a la fecha recursos públicos desembolsados por concepto de anticipo al contrato 1944 de 2021, girado a su contratista, pero sin su debida amortización, con la especial circunstancia de la terminación de la ejecución contractual.

Lo cierto es que pese a las gestiones que a la fecha ha venido adelantando la SNR, las mismas se encuentran en trámite, sin evidenciarse por consiguiente la recuperación del patrimonio público que se encontraba a su cargo. Asunto que no se ha logrado, precisamente por la falta de oportunidad en las actuaciones desplegadas por la SNR durante y después de la ejecución contractual, encaminadas a tal fin, que conlleven a la ejecución efectiva de los recursos consignados por esta Superintendencia y acordes a la finalidad de su destinación dispuesta presupuestal y contractualmente.

Lo referido pone de manifiesto lo observado por este ente de control frente al menoscabo al patrimonio público, confirmándose el hallazgo en los términos de su comunicación, con las incidencias allí consignadas.

### **HALLAZGO Nro. 12. Anticipo Contrato 1945 de 2021 (F-D)**

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

*“ART. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...).”*

El Estatuto de Contratación Estatal, Ley 80 de 1993, estableció el Principio de Responsabilidad Contractual, en los siguientes términos:

*“Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1. 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.*

La 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, en su artículo 91 establece:

*“Artículo 91. Anticipos. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.*

*El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista”.*

El Manual de contratación de la SNR Código: MP-GNCT-PO-01 PR-01-M- 01  
Versión 1 del 27-08-2021 señala:

(...) 8.1.2.1.16.1. *Forma de pago:*

(...) *Para el manejo de anticipos en los contratos que señala el Artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, deberá exigirse un patrimonio autónomo que se constituye mediante un contrato de fiducia mercantil irrevocable, para ello debe tenerse en cuenta lo establecido por Colombia Compra Eficiente en la guía que contiene los lineamientos para Proveedores y Entidades Estatales en esta modalidad de contrato fiduciario y para el manejo de los anticipos en el patrimonio autónomo. La forma de pago definida debe mantener las condiciones económicas existentes al momento de la suscripción del contrato y facilitar su ejecución al contratista (...)*

Como resultado del proceso de Licitación Pública Nro. 008 de 2021, de acuerdo con la Resolución Nro. 12026 del 9 de diciembre de 2021 se suscribió el Contrato de Suministro 1945 de 2021– Grupo 3 suscrito por la SNR con el contratista HIMHER Y COMPAÑIA S A Sociedad de Familia, con el objeto de “SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MUEBLES PARA LAS OFICINAS DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DEL PAIS DIVIDIDA EN AGRUPACIONES”, con su respectivo documento “*Condiciones Adicionales del Contrato*”.<sup>64</sup>

El lugar de ejecución para la instalación del mobiliario se dio en las “*Oficinas de registro de instrumentos públicos de Abejorral, Dabeiba, Puerto Berrío, Santa Rosa de Osos, Yolombó, Amalfi, Quibdó, Nuquí, Fundación, Ciénaga, San Juan del Cesar, san marcos, Aguachica y Barranquilla*”.

El valor pactado ascendió a la suma de \$1.106.085.983. El acta de inicio del contrato según acta el 27 de diciembre de 2021 y plazo de ejecución de 7 meses, posteriormente ampliado hasta el 30 de noviembre de 2022 mediante prorroga 1 del 14 de julio de 2022, sustentada por el contratista por presuntos problemas de

---

<sup>64</sup> Condiciones adicionales del Contrato:

(...)CLÁUSULA PRIMERA: - a. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR: *Realizar el suministro e instalación de mobiliario, tales como puestos de trabajo para registrador y funcionarios, sillas para atención al público, divisiones a media altura y piso techo, archivo rodante y mesones de atención al público de acuerdo con las especificaciones entregadas por La Entidad, de las siguientes ORIP: PRESUPUESTO OFICIAL AGRUPACIÓN 3 NUMERO ORIP 1 ABEJORRAL 2 DABEIBA 3 PUERTO BERRIO 4 SANTA ROSA DE OSOS 5 YOLOMBO 6 AMALFI 7 QUIBDO 8 NUQUI 9 FUNDACIÓN 10 CIENGA 11 SAN JUAN DEL CESAR 12 SAN MARCOS 13 BARRANQUILLA 14 AGUACHICA*

PARÁGRAFO: *ACTIVIDADES: Para el cumplimiento del objeto del contrato se deben desarrollar las actividades que se encuentran establecidas en el Anexo Técnico que hace parte integral de los estudios previos y pliego de condiciones definitivos.*”

desabastecimiento de materias primas, ola invernal y flujo de caja para manejo de proveedores, extendiendo el plazo de su ejecución hasta el 30 de noviembre de 2022 y ajustándose el cronograma de entrega e instalación de los bienes contratados. De igual manera, se suscribió modificación No 1 con la cual se modificó la cláusula cuarta del contrato, relacionadas con las condiciones del pago. La supervisión la ejerció funcionario designado del grupo de infraestructura de la SNR.

De acuerdo con la revisión efectuada al expediente del contrato, así como de los soportes de supervisión se evidenció que posterior al inicio de la ejecución del contrato por concepto de anticipo se desembolsó al contratista \$165.912.897,45, una vez este constituyó contrato de fiducia<sup>65</sup>, donde se giró dicho monto el día 14 de febrero de 2022 por la SNR. Tramite con el cual se dio cumplimiento a lo pactado en el contrato, en su “CLÁUSULA CUARTA: -CONDICIONES DE PAGO: A. ANTICIPO: Se efectuará un pago de anticipo correspondiente al (15%) del valor adjudicado para la AGRUPACIÓN 3.”

En este sentido, el plan de inversión para el anticipo contemplaba compra de materiales o materia prima 65%, mano de obra 30% y transporte 5%. Sin embargo, pese al desembolso realizado, los informes periódicos de supervisión a este contrato no evidencian avances en la ejecución de las actividades a cargo del contratista.

Pese a los plazos de entrega acordados en la prórroga Nro. 1, los mismos no se cumplieron por el contratista, solicitando una nueva prórroga, no avalada en los siguientes términos:

*(...) requerimiento de la supervisión el contratista HIMHER solicita una nueva prórroga hasta el 28 de febrero de 2023 (Anexo 10) justificando la falta de materia prima, situación que existía desde mayo y problemas técnicos con la maquinaria, que sería un problema interno de la empresa y que tampoco fue informado en el momento. Esta solicitud no es avalada por la supervisión ya que las razones expuestas no justifican que en 10 meses de ejecución del contrato no se haya instalado ningún mueble (...)*

Así las cosas, mediante oficio Nro. SNR2022EE137449 del 25 de noviembre de 2022 el supervisor del contrato requiere al contratista para que “explique las razones por las cuales no ha dado cumplimiento a las obligaciones contenidas en el contrato de suministro 1945 de 2021”.

Finalmente, en informe SNR2023IE002065 del 17 de febrero de 2023 dirigido al Secretario General de la SNR, el supervisor del contrato expone las actividades no cumplidas por el contratista, y el estado actual del contrato:

*(...) Que se ha evidenciado un presunto incumplimiento actual, cierto y real de obligaciones a cargo de una de las partes contratantes. Y que la Superintendencia de Notariado y Registro ha cumplido previamente con todas las obligaciones que*

---

<sup>65</sup> Contrato de Fiducia Mercantil No. 3-1-103205 celebrado con Fiduciaria Bogotá S.A

*le corresponden de acuerdo con el mencionado contrato, incluyendo pago del anticipo, y que por lo tanto no ha situado a HIMHER Y compañía S.A., SOCIEDAD DE FAMILIA, en posición de presunto incumplimiento por lo que esta no podrá invocar la excepción de contrato no cumplido.*

*Por lo anteriormente expuesto, damos traslado de esta situación al ordenador del gasto de la Superintendencia de Notariado y Registro, para que se adelante el proceso correspondiente y se declare el que hasta hoy es un presunto incumplimiento por parte de HIMHER Y COMPAÑIA S.A., SOCIEDAD DE FAMILIA, de las obligaciones contenidas en los numerales anteriormente descritos de las Cláusulas Octava y Novena del Contrato de Suministro – Grupo 3 No. 1945 de 2021. (...)*

De la revisión efectuada en reporte SIIF, se evidenció un pago de \$165.912.897 realizado el 14 de febrero de 2022 a la fiduciaria; recursos entregados posteriormente al contratista en calidad de anticipo.

Teniendo en cuenta que el contrato de suministro Nro.1945 de 2021, se encuentra en estado terminado por vencimiento del plazo inicialmente pactado y posteriores modificaciones, se viene presentando una suma de \$165.912.897 como un saldo pendiente de legalizar desde el año 2022; que corresponde al 100% de anticipo sin que a la fecha se haya dado cumplimiento a lo contractualmente establecido, ni menos, se haya satisfecho las necesidades para lo cual se suscribió el mismo.

En los hechos descritos se pudo determinar la inoportunidad en el seguimiento para la verificación de la inversión y buen manejo del anticipo por parte de la supervisión, así como de la aplicación y procedimientos administrativos dispuestos por la entidad, necesarias para lograr la recuperación de los recursos del anticipo de este contrato. Lo antes expuesto, evidencia que la SNR adelantó una contratación y permitió que los recursos del anticipo no fueran destinados a la ejecución de las actividades convenidas, sobre la base del desconocimiento de la reglamentación citada y sin el necesario apego de los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de la eficacia y economía, generándose así una lesión al patrimonio público, en cuantía de \$165.912.897 conforme lo establece el artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. De igual manera, este hallazgo reviste eventual incidencia disciplinaria según lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## RESPUESTA SNR

La entidad mediante oficio SNR2022EE037858 del 21 de abril de 2023, da respuesta en los siguientes términos:

*(...)Nos permitimos enviar respuesta a la observación fiscal y disciplinaria relacionada con el anticipo del contrato 1945 de 2021. Esto en el marco de la Auditoría Financiera que se adelanta por parte de la Contraloría General de la República - Plan de Vigilancia y Control Fiscal – PCVF 2022.*

*Señala en informe de la Contraloría General de la República que no se puede determinar la oportunidad en el seguimiento para la verificación de la inversión y el buen manejo del anticipo por parte de la supervisión.*

*La supervisión del contrato en mención informó las dificultades presentadas en la ejecución del contrato No. 1945 y los presuntos incumplimientos en la ejecución del mismo, frente a los cuales se solicitó adelantar las acciones administrativas orientadas a declarar el incumplimiento contractual, así mismo la imposición de multas, sanciones, y/o hacer efectivas las garantías del contrato. Es así como mediante oficio con radicado SNR2023IE002065 del 17 de febrero de 2023, la supervisión del contrato 1945 de 2021 radicó el informe sobre presunto incumplimiento del contrato en mención y se solicitaron las gestiones necesarias para que se declare el incumplimiento y se cobren a nombre de la Superintendencia de Notariado y Registro las sumas relacionadas con el pago del anticipo no amortizados, así como las contempladas en la cláusula penal pecuniaria.*

*Dicha solicitud fue contestada mediante radicado SNR2023EE021013 del 8 de marzo de 2023 por parte del ordenador del gasto, Doctor William Pérez Castañeda, Secretario General de la Superintendencia de Notariado y Registro. Allí se citó tanto a la representante legal de HIMHER Compañía de Familia como a la aseguradora que amparó el contrato, en este caso, la compañía SEGUROS DEL ESTADO.*

*La citación para el inicio de la audiencia administrativa sancionatoria para determinar si hay lugar a la declaratoria de incumplimiento dentro de la ejecución del Contrato de Suministro Grupo Nro. 3 de 1945 de 2021 se dio para el día 16 de marzo de 2023. Se escucharon los descargos del contratista al igual que los de la aseguradora.*

*Con el propósito de analizar los descargos del contratista y de la aseguradora se procedió a la suspensión de la audiencia en mención y se está a la espera de la reanudación de la audiencia. En estos descargos, el contratista HIMHER Y COMPAÑÍA S.A presenta un informe en donde muestra que, entre los meses de diciembre de 2022 y marzo de 2023, y fuera del plazo contractual, se suministraron e instalaron muebles en cuatro oficinas; Puerto Berrio, Yolombó, San Juan Del Cesar y San Marcos con el fin de cubrir el saldo por el anticipo recibido y reducir las posibles sanciones económicas debido al proceso por incumplimiento que se lleva a cabo.*

*En estos momentos nos encontramos en el análisis por parte de la supervisión y del ordenador del gasto sobre la procedencia de la propuesta presentada por la contratista dentro de la audiencia de descargos, propuesta que fue actualizada por el contratista el día 20 de abril, para entrar a decidir de fondo. (...)*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

La SNR en su comunicación presenta unas actividades de supervisión al contrato 1945 de 2021 consignadas en un informe dirigido al Secretario General de la SNR, como ordenador del gasto sobre el “presunto incumplimiento” presentado en este acuerdo comercial, además de oficio en el que solicita adelantar las actividades administrativas encaminadas a establecer el incumplimiento, multar o sancionar al señalado contratista.

En el mismo sentido, señala la SNR que, como resultado de estas gestiones, se llevó a cabo audiencia administrativa sancionatoria el día 16 de marzo de 2023, contando con la participación de los representantes del contratista y de la aseguradora del contrato. Indicando que la entidad se encuentra a la fecha en análisis de propuesta presentada por el contratista para decidir de fondo sobre las situaciones administrativas en que se encuentra el contrato.

También señala la SNR, que a pesar de la finalización del término de ejecución contractual, ha venido recepcionando el suministro e instalación de bienes contemplados en el contrato por parte del contratista con la pretensión de este último “...de cubrir el saldo por el anticipo recibido y reducir las posibles sanciones económicas debido al proceso de incumplimiento...”

Por lo tanto, de lo expuesto en su respuesta la SNR corrobora las dificultades en el cumplimiento obligacional de su contratista objeto de observación, manifestando el inicio de algunas actividades administrativas orientadas a multar o sancionar, sin que tales medidas a la fecha sean indicativas que los recursos públicos ya desembolsados mencionados en sus argumentos serán destinados para la entrega final de los bienes contratados.

Resultado de lo anterior, si bien la facultad de imponer multas o sanciones tiene el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones, asunto que no ha logrado, reconoce la SNR en su respuesta que ha continuado recibiendo algunos bienes fuera del término de ejecución contractual, a pesar de que no se han resuelto aún las controversias surgidas en la ejecución de los recursos contratados, para que como lo expone en sus argumentos la SNR el contratista logre “reducir las posibles sanciones”. Situación que genera incertidumbre sobre el estado actual del contrato, así como de las acciones que manifiesta ha desplegado la superintendencia en busca de lograr el cumplimiento del contrato que celebró o bien el reintegro de recursos públicos desembolsados que no se utilizaron para la finalidad esperada.

Por lo anteriormente expuesto, en su escrito de respuesta la SNR solo hace referencia de una serie de actividades en trámite, sin que se haya concretado alguna, lo que se traduce en la ineffectividad en el cumplimiento de las funciones del supervisor, en la medida que las actuaciones desplegadas no han logrado la finalidad esperada, que inicialmente llevaron al desembolso de un anticipo para destinar recursos para el suministro de los bienes contratados, sin que a la fecha el contratista acreditara el cumplimiento de sus obligaciones pactadas para este efecto, una vez finalizado el término de ejecución contractual.

Finalmente, una vez valorados los argumentos y pruebas entregadas al equipo auditor en su respuesta, se concluye que lo manifestado por la entidad no desvirtúa lo expuesto por la CGR y el hallazgo se mantiene en los términos en que fue comunicado.

**HALLAZGO Nro. 13. Cantidades de Obra no Ejecutadas - Contrato de obra Nro. 687 de 2020 (D)**

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

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

Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, en los artículos 51 y 53, establece lo siguiente:

*“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 53.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011. (Modificado por el art. 2 de la Ley 1882 de 2018) Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría, o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fuere imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría.”*

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”, en los artículos 82, 83 y 84, establece lo siguiente:

*Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.*

*Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría (...)*

*“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.*

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

El Manual de Supervisión de los Contratos Estatales del Proceso Gestión Control y Seguimiento Contractual de la SNR, el cual establece entre otras cosas lo siguiente:

(...)

## **2. OBJETIVO DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA:**

*De conformidad con lo establecido por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, el objetivo de la supervisión e interventoría en los contratos estatales es proteger la moralidad administrativa, con el fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual.*

*La supervisión consiste en el seguimiento permanente técnico, administrativo financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato y es ejercida por la misma entidad estatal<sup>4</sup>*

*La interventoría es el seguimiento técnico especializado a la ejecución de un contrato a través de una persona natural o jurídica externa y contratada por la entidad estatal.<sup>5</sup> La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.<sup>6</sup>*

*La diferencia es que la interventoría es un seguimiento especializado y la supervisión no tiene el nivel de especialización propio de la interventoría. (...)*

## **7. FACULTADES, DEBERES Y PROHIBICIONES GENERALES DE LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES:**

*En el ejercicio de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, los supervisores e interventores 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, cuando tal incumplimiento se presente.<sup>9</sup>*

*Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben ser publicados en el SECOP<sup>10</sup>*

*Los interventores o supervisores no pueden sustituir a la Entidad Estatal, por tanto no pueden dar instrucciones en su nombre<sup>11</sup>*

(...)

### **8.2 Aspecto Técnico:**

(...)

2. Exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.
3. Efectuar seguimiento de cumplimiento de obligaciones contractuales mediante actas o informes de acuerdo a la naturaleza de los contratos.
4. Verificar permanentemente la calidad de los servicios y bienes que se estipule en el contrato.
5. Expedir el recibo a satisfacción de los bienes, obras o servicios adquiridos, una vez realizada la verificación integral de los bienes o servicios contratados, el cual contendrá como mínimo:
  - a) Las especificaciones técnicas de los bienes o servicios recibidos.
  - b) Si se trata de bienes; las características físicas de los mismos tales como: Clase, serie, marca, estado, calidad y cantidad., valor unitario, valor total, fechas de recibo, período cobrado y en general todas las circunstancias de modo tiempo y lugar en que se ejecutó el contrato, dejando constancia que el bien o producto recibido por la Entidad corresponde al contratado, anexando la respectiva cuenta de cobro. Así mismo deberá dejar indicación clara del destino de los bienes adquiridos, en cumplimiento de lo definido en el estudio de conveniencia y oportunidad. Las demás funciones señaladas en la Resolución 1 12 del 30 de enero de 2009.(...)

Contrato de Obra No 687 de 2020 SNR y Consorcio Esfuerzo Vertical ORIP, sobre las obligaciones del contratista señala:

**CLÁUSULA NOVENA: - OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA:**

- (...)2. Cumplir a cabalidad el objeto del contrato de acuerdo con los términos y condiciones pactadas, las cuales solamente podrán ser modificadas, previo el cumplimiento del trámite establecido para tal fin por la SNR y con fundamento en los respectivos soportes. (...)
4. Ejecutar y entregar la obra contratada de acuerdo con los diseños, planos y especificaciones de construcción, aprobados por la Curaduría y la Entidad, con sujeción a los precios unitarios estipulados y dentro del plazo establecido. (...)

**CLÁUSULA DÉCIMA: - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA:(...)**

- b). Obligaciones específicas en la ejecución del contrato:(...)
30. Garantizar que la construcción objeto del contrato, cumpla con los estándares Arquitectónicos del proyecto. (...)

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: - OBLIGACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA:(...)**

- 7). Exigir al Contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato, acorde con la cláusula de forma de pago, previo recibo a satisfacción por la SNR (...)

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: - INTERVENTORIA Y OBLIGACIONES DEL INVENTOR: A) INTERVENTORÍA:**

(...) PARÁGRAFO PRIMERO: El interventor externo actuará como representante de la Entidad para efectos del presente contrato, quien controlará e informará a la SNR sobre la gestión del Contratista, para lo cual dará aplicación a lo establecido en la Resolución No. 11720 del 26 de septiembre de 2018, por la cual se adoptó el Manual de Supervisión o Interventoría de los contratos de la Superintendencia de Notariado y Registro. (...)

**B) OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR:** 1). Velar por la correcta y oportuna ejecución del contrato (...)

Contrato de interventoría Nro. 698 de 2020, suscrito entre la SNR y Consorcio ORIP 2020.

(...) **CLÁUSULA NOVENA: - OBLIGACIONES DEL GENERALES DEL CONTRATISTA: (...)**

1. *Cumplir a cabalidad el objeto del contrato de acuerdo con los términos y condiciones pactadas, las cuales solamente podrán ser modificadas, previo el cumplimiento del trámite establecido para tal fin por la SNR y con fundamento en los respectivos soportes. (...)*

**CLÁUSULA DÉCIMA: - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA: INTERVENTORÍA TÉCNICA (...)**

5. *Controlar e inspeccionar permanentemente la calidad de la obra, equipos, materiales, bienes, insumos y productos. (...)*

13. *Llevar a cabo las demás actividades conducentes al desarrollo del objeto contractual, conforme con los requerimientos técnicos pertinentes, certificando el cumplimiento técnico del contrato en sus diferentes etapas de ejecución. (...)*

31. *El interventor verificará que la obra ejecutada, su calidad y su cantidad correspondan a lo establecido en los planos, especificaciones y contrato de construcción.*

32. *Los recibos parciales y finales de obra serán autorizados por la interventoría previo visto bueno de la entidad.*

33. *Verificará que la obra ejecutada corresponda proporcionalmente a los dineros entregados al contratista dentro de los términos establecidos en el contrato.*

34. *El interventor estudiará y autorizará las cantidades de obra, analizará y acordará con el constructor los precios de los ítems no pactados en el contrato para luego remitirlos a la entidad contratante para la aprobación respectiva antes de la ejecución de esas obras.*

(...)

Con base en lo señalado, la SNR suscribió con el Consorcio Esfuerzo Vertical ORIP, el contrato de obra 687 de fecha 16 de julio de 2020, el cual tiene por objeto la “*Contratación de una persona natural o jurídica, para efectuar obras de construcción de la ORIP de Villavicencio Meta*”, conforme a las obligaciones establecidas dentro del contrato. El valor inicial del contrato se estableció por un valor de \$5.056.402.006,32<sup>66</sup>, cuyo valor aumentó mediante las adiciones N°1 y N°2, para un total acordado de \$7.761.174.926,46<sup>67</sup>. El acta de inicio se suscribió el día 5 de

<sup>66</sup> Certificado de disponibilidad presupuestal No. 49620 del 06 de febrero de 2020.

<sup>67</sup> RUBRO: C-1209-0800-13-0-1209006-02 ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS-infraestructura registral construida - MODERNIZACION DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO A NIVEL NACIONAL-2020

*Frente a los pagos de acuerdo a lo reportado en reporte SIF de fecha 2023-01-19 se evidencia una relación de pagos por valor total de \$1.584.806.366,76, otro reporte por un valor total de 5.056.402.006,32 y en cuanto a la adición 2 se ha cancelado 322.777.329, quedando un saldo de por pagar del 10% del total del contrato \$797.190.224.46 de acuerdo a lo pactado la forma de pago el cual se desembolsara solo cuando se aporten los documentos necesarios para tal fin entre estos el informe final el cual se encuentra en revisión por la interventoría del proyecto.*

octubre de 2020. En el mismo sentido se suscribieron 5 prórrogas al contrato, las cuales ajustaron el plazo de entrega inicialmente establecido, lo que conllevó a que el acta final del contrato se suscribiera el 19 de octubre de 2022, con lo cual a la fecha el contrato se encuentra terminado y sin liquidar.

Mediante contrato de interventoría Nro. 698 de 2020 con el Consorcio ORIP 2020 se realizó el seguimiento técnico al contrato descrito. Una vez realizada visita al proyecto por parte del equipo auditor de la CGR, durante los días comprendidos entre el 27 al 31 de marzo de 2023, la cual contó con la participación de representantes del contratista de obra, interventoría, así como un funcionario de la SNR, se llevó a cabo la verificación de las cantidades de obra de algunas actividades del proyecto, ejecutadas mediante el contrato de obra 687 de 2020.

Para el proceso de verificación antes mencionado, se llevaron a cabo mediciones In Situ y la cuantificación mediante cálculos aritméticos de las cantidades de obra ejecutada; posterior a esto, se llevó a cabo un cotejo de la información consignada en el acta de entrega y recibo final de fecha 19 de octubre de 2022, suscrita por el contratista de obra, la interventoría del contrato y la supervisión por parte de la SNR. **Lo anterior permitió evidenciar que, dentro del acta de entrega y recibo final, para el caso de las actividades verificadas, se reconocieron al contratista mayores cantidades de obra no ejecutadas por un valor que asciende a la suma (\$8.293.951.32), como se puede observar en el siguiente cuadro.**

Tabla 17  
 Diferencias Cantidades de obra

ITEM	DESCRIPCION	UN	CANT.CON TRACTUAL	CANTIDAD ACUMULADA ACTA FINAL	CANTIDAD MEDIDA EN OBRA	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL PAGADO ACTA FINAL	VALOR SEGÚN CANTIDADES VERIFICADAS	DIFERENCIAS
<b>8</b>	<b>INSTALACION ELECTRICA-Voz y datos</b>								
8.6	Salida para sensores de presencia tubería EMT 3/4" con 5 conductores #12Cu LSFH	UN	13.00	13.00	11.00	\$176,281,00	\$2,291,653,00	\$1,939,091,00	<b>\$352,562,00</b>
8.9	Salida tomacorriente doble GFCI 120V/15A PVC 1/2" Con 3 conductores # 12 Cu LSFH	UN	15.00	15.00	9.00	\$138,049,00	\$2,070,735,00	\$1,242,441,00	<b>\$828,294,00</b>
8.23	Salida de voz o datos sencilla construida en tubería PVC 3/4" no incluye el cable UTP CAT 6A	UN	128.00	128.00	124.00	\$ 145.326,00	\$18,601,728,00	\$18,020,424,00	<b>\$581,304,00</b>
<b>14</b>	<b>PISOS Y GUARDA ESCOBAS</b>								
14.6	Piso en concreto esmaltado y endurecido espesor de placa según proyecto estructural pulido y brillado con helicóptero (aditivo endurecedor y fibra)	M2	365.66	365.66	345.61	\$ 175.910,00	\$64,323,250,60	\$60,795,551,46	<b>\$3,527,699,14</b>
<b>24</b>	<b>PAISAJISMO Y URBANISMO</b>								
NP 169	Zona dura acabado de piso loseta cuadrada 40x40x6 color terracota y chocolate	M2	231.85	231.85	228.52	\$ 144.236,00	\$33,441,116,60	\$32,961,301,12	<b>\$ 479.815,48</b>
<b>26</b>	<b>NO PREVISTO Y COMPLEMENTARIOS</b>								
NP 169	Luminaria hermética tubo LED de 2x25W, ref. P37390 de SYLVANA de 50W o similar, con flujo luminoso mínimo de 4200lm, 6500k, 100-277V, vida útil de 50.000 horas. Carcasa en poliestireno	UND	52.00	52.00	49.00	\$220,746,00	\$11,478,792,00	\$10,816,554,00	<b>\$662,238,00</b>
<b>TOTAL COSTO DIRECTO</b>							<b>\$137,707,275,20</b>	<b>\$125,775,362,58</b>	<b>\$6,431,912,62</b>
ADMINISTRACION 20%									<b>\$1,286,382,52</b>
IMPREVISTOS 3%									<b>\$192,957,38</b>
UTILIDADES 5%									<b>\$321,595,63</b>
IVA SOBRE UTILIDADES 19%									<b>\$61,103,17</b>
<b>VALOR TOTAL OBRA</b>									<b>\$8,293,951,32</b>

Elaboro: Equipo auditor CGR

Fuente: Acta de Entrega y Recibo Final – Mediciones realizadas en Obra

En consecuencia, una vez terminada la ejecución de la obra y entregado el proyecto a la SNR, la interventoría debió verificar las cantidades de obra, con base en inspecciones al proyecto en general, que permitieran detectar las diferencias presentadas. Situación que no se evidenció, observándose por el contrario una ausencia en sus labores sobre la obra entregada a la SNR, derivada de la inobservancia en sus actividades de seguimiento a los bienes que esta entidad pública contrató.

En el mismo sentido la SNR incumplió el deber de actuar acertadamente como ordenador del gasto sobre el proyecto ejecutado, el cual recibió con desapego a sus funciones de supervisión del contrato de obra Nro. 687 para la construcción de la sede ORIP en Villavicencio, sin tomar los correctivos tendientes a proteger las condiciones de la obra, que debió desarrollar como ente ejecutor frente al incumplimiento de su contratista, confirmadas con el resultado de la visita a la obra ya recibida a su contratista, pese a las cuales, realizó la transferencia de los recursos sin velar por el cumplimiento de las cantidades específicas descritas en este proyecto.

La anterior situación se presenta por verificaciones, cuantificaciones y aprobaciones inexactas de las cantidades de obra ejecutadas para las actividades del contrato de obra, lo que conllevó a que durante la aprobación de las actas de avance de obra y acta de recibo final se reconocieran y pagaran mayores cantidades de obra de algunas de las actividades establecidas dentro del presupuesto del contrato 687, generando de esta manera un menoscabo al patrimonio público.

Debido a lo señalado, se evidencia una posible incidencia disciplinaria.

## RESPUESTA SNR

Mediante radicado SNR2023EE040939 del 27 de abril de 2023 la SNR responde a la observación comunicada, en los siguientes términos:

*(...) Respuesta: En la visita realizada por los funcionarios de la Contraloría General in situ se encontraron cantidades menores a las consignadas en el acta de entrega y recibo final del 19 de octubre de 2022 según se consigna en la observación trasladada a esta entidad, pero también cantidades mayores que no fueron consignadas en el informe del equipo auditor.*

*Es, por tanto, perfectamente posible que bajo la revisión que actualmente está realizando la interventoría y la supervisión del contrato para el proceso de liquidación se realice un nuevo balance de mayores y menores cantidades ejecutadas en obra.*

*En estos momentos la interventoría del contrato de obra está realizando la validación de los documentos contractuales definitivos para realizar la posible rectificación o no de los valores allí consignados. En dichos documentos se observa, de igual forma, que está pendiente de pago el 10,27% del valor total del*

*contrato que asciende a la suma de \$797.190.224 y que está sujeto al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista.*

*El contrato de obra se encuentra además en la fase de liquidación y consolidación y por tanto, insistimos, es procedente realizar modificaciones que den cuenta de lo encontrado en terreno y en la documentación que se encuentra en revisión.*

*Por tanto, se estima por parte de esta Superintendencia, que, sin haberse pagado la última cuenta al contratista, sin haber una consolidación definitiva del balance de mayores y menores cantidades de obra (que se da en el proceso de liquidación) y por ende sin haber liquidado el contrato, se señale que existe un presunto detrimento patrimonial y una indebida labor de supervisión.*

*Tanto la interventoría del contrato como la supervisión del mismo han estado prestos siempre a realizar una revisión constante y exhaustiva de los registros físicos, contables y de la documentación relacionada con el proyecto para detectar cualquier irregularidad y tomar las medidas necesarias para corregirlas. Informarnos que la entidad ha oficiado y a tanto a la interventoría como al contratista de obra para realizar, como señalamos, un adecuado proceso de revisión de entregables que permita una consolidación definitiva del balance de menores y mayores cantidades de obra. (...)*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

En la primera parte de su respuesta manifiesta la entidad que como resultado de la visita in situ adelantada por la comisión de auditoría de la CGR, con ocasión a la observación por diferencias en cantidades registradas en acta de entrega final del proyecto frente a lo cotejado, afirma que las cantidades mayores no fueron consignadas en el informe del equipo auditor.

Se precisa sobre este asunto, que la visita de la CGR se hizo extensiva a todas las partes involucradas en la ejecución del proyecto con la finalidad de garantizar el derecho de contradicción y defensa frente a lo observado, referente a posibles diferencias entre las cantidades pagadas y realmente ejecutadas, en razón a lo anterior no se aceptan los argumentos entregados por la SNR, sobre este aspecto. En lo relacionado sobre la liquidación del contrato, afirma la SNR que esta etapa se encuentra en curso, con un saldo correspondiente al 10% del total del contrato pendiente por cancelar al contratista, encontrándose a la espera del resultado del balance final del contrato, para si es necesario, realizar los ajustes necesarios con respecto a las cantidades de obra ejecutadas que esperan finalmente se verifiquen para la liquidación.

Si bien es cierto que el contrato se encuentra en etapa de liquidación, lo manifestado por la entidad no permite tener certeza de los ajustes mencionados, haciéndose exigible a la SNR responsabilidades referidas a un correcto, y oportuno seguimiento frente al desarrollo del proyecto, responsabilidades que a la fecha han sido desatendidas.

Ahora bien, conforme a lo expresado por la entidad, donde manifiesta entre otras cosas lo siguiente “... Tanto la interventoría del contrato como la supervisión del mismo han estado prestos siempre a realizar una revisión constante y exhaustiva de los registros físicos, contables y de la documentación relacionada con el proyecto para detectar cualquier irregularidad y tomar las medidas necesarias para corregirlas. Informarnos que la entidad ha oficiado y a tanto a la interventoría como al contratista de obra para realizar, como señalamos, un adecuado proceso de revisión de entregables que permita una consolidación definitiva del balance de menores y mayores cantidades de obra.(...), es importante precisar, que dentro del cumplimiento de las obligaciones contractuales y las establecidas por la ley, es deber de la supervisión e interventoría del contrato realizar el control, seguimiento y la verificación adecuada de las cantidades de obra durante la etapa de ejecución del proyecto, situación que, de acuerdo a la visita y verificación realizada por la CGR, dichas actividades sobre las cantidades de obra se realizaron de manera imperfectas e inadecuadas.

Conforme a lo expuesto por la entidad el equipo auditor, encuentra que la SNR no desvirtúa lo observado, considerando que lo alegado en su respuesta no brinda elementos necesarios para desvirtuar el hallazgo, si bien se retira la incidencia fiscal a la espera del balance final de obra y la posterior liquidación del contrato, se confirma la posible incidencia disciplinaria frente a las debilidades presentadas en la supervisión e interventoría.

#### **HALLAZGO Nro. 14 Calidad de la Obra - Contrato de Obra Nro.687 de 2020 (D)**

**Ley 80 de 1993**, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, en los artículos 51 y 53, establece lo siguiente:

*“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.”*

**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”, en los artículos 83 y 84, establece lo siguiente:

*“Artículo 82<sup>68</sup>. Responsabilidad de los Interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

*Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.*

*Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen*

<sup>68</sup> Modificado por el art. 2 de la Ley 1882 de 2018.

*daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría (...)*

**“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, 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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. (...)*

**“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.

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

El Manual de Supervisión de los Contratos Estatales del Proceso Gestión Control y Seguimiento Contractual de la SNR, el cual establece entre otras cosas lo siguiente:

(...)

## **2. OBJETIVO DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA:**

*De conformidad con lo establecido por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, el objetivo de la supervisión e interventoría en los contratos estatales es proteger la moralidad administrativa, con el fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual.*

*La supervisión consiste en el seguimiento permanente técnico, administrativo financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato y es ejercida por la misma entidad estatal.*

*La interventoría es el seguimiento técnico especializado a la ejecución de un contrato a través de una persona natural o jurídica externa y contratada por la entidad estatal. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*La diferencia es que la interventoría es un seguimiento especializado y la supervisión no tiene el nivel de especialización propio de la interventoría.  
(...)*

El Título D -Mampostería Estructural- del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10), la cual establece entre otras cosas lo siguiente:

(...)

**D.12.1.2.3 — Mortero de revoque** — *Los morteros de recubrimiento o de revoque (pañete) son similares a los morteros de pega descritos en D.3.4, pero utilizando arenas finas que cumplan con las especificaciones de las Normas ASTM C-926 y ASTM C-897.*

(...)

**D.12.5.1— ESPESOR DE LA CAPA DE MORTERO DE RECUBRIMIENTO** — *El espesor de cada uno de las capas de mortero de recubrimiento (revoque) no podrá ser menor de 15 mm ni mayor de 45 mm. Cuando el espesor total de la capa de mortero de recubrimiento sea mayor de 15 mm dicho mortero se deberá colocar en capas sucesivas con espesores entre 10 y 15 mm hasta completar el espesor total.*

(...)

El Manual de diseño de pavimentos de concreto para vías con bajos, medios y altos volúmenes de tránsito del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), el cual establece entre otras cosas lo siguiente:

(...)

*En el diseño del pavimento es necesario tener en cuenta varios elementos, de los cuales los más importantes son la capacidad de soporte del suelo, el tránsito que circulará sobre la estructura durante todo su periodo de diseño, las condiciones climáticas y los materiales con que se construirá*

(...)

*Las juntas son parte importante de los pavimentos de concreto y se hacen con el fin de controlar los esfuerzos que se presentan en el concreto como consecuencia de los movimientos de contracción y de dilatación del material y a los cambios de temperatura y humedad, entre la cara superficial y la de soporte de las losas de concreto*

(...)

El manual para la Inspección Visual de Pavimentos Rígidos del INVIAS de octubre de 2006, el cual establece entre otras cosas las siguientes:

**(...) 2. Definición de los Tipos de daños en Pavimentos Rígidos**

En el presente capítulo se presenta una descripción de los diferentes tipos de daños que puede presentar un pavimento rígido, los cuales fueron agrupados en cuatro categorías generales:

- Grietas
- Deterioro de las juntas
- Deterioro superficial
- Otros deterioros (...)

## 2.1 GRIETAS

En este manual las grietas de ancho menor a 0,03 mm se denominan fisuras, en la Figura 4 se muestra el ancho que define una grieta. Este grupo de deterioros incluye todas las discontinuidades y fracturas que afectan las losas de concreto.

(...)

**2.1.1 Grietas de Esquina (GE).** Este tipo de deterioro genera un bloque de forma triangular en la losa; se presenta generalmente al interceptar las juntas transversal y longitudinal, describiendo un ángulo mayor que 45°, con respecto a la dirección del tránsito. La longitud de los lados del triángulo sobre la junta de la losa varía entre 0,3 m y la mitad del ancho de la losa. (Figura 5 y Fotografía 2). Este tipo de daño se presenta en placas de concreto simple y en placas de concreto reforzado.

(...)

**Posibles Causas** Las principales causas de la formación de grietas de esquina son:

- Asentamiento de la base y/o la subrasante.
- Falta de apoyo de la losa, originado por erosión de la base.
- Alabeo térmico.
- Sobrecarga en las esquinas.
- Deficiente transmisión de cargas entre las losas adyacentes. (...)

**2.1.2 Grietas longitudinales (GL)** Grietas predominantemente paralelas al eje de la calzada o que se extienden desde una junta transversal hasta el borde de la losa, pero la intersección se produce a una distancia (L) mucho mayor que la mitad de la longitud de la losa (Figura 6 y Fotografía 3). Este tipo de daño se presenta en todos los tipos de pavimento rígido (...)

**2.1.3 Grietas transversales (GT)** Grietas que se presentan perpendiculares al eje de circulación de la vía (Figura 7 y Fotografía 4). Pueden extenderse desde la junta transversal hasta la junta longitudinal, siempre que la intersección con la junta transversal esté a una distancia del borde (T) mayor que la mitad del ancho de la losa y la intersección con la junta longitudinal se encuentra a una distancia inferior que la mitad del largo de la losa (L). Este tipo de daño se presenta en todos los tipos de pavimento rígido. (...)

**Posibles Causas** Las principales causas de las grietas transversales, son:

- Asentamiento de la base o la subrasante.
- Losas de longitud excesiva.
- Junta de contracción aserrada o formada tardíamente.
- Espesor de la losa insuficiente para soportar las sollicitaciones.
- Gradiente térmico que origina alabeos.

- Problemas de drenaje.
- Cargas excesivas (...)

El manual de Drenajes para Carreteras del Instituto Nacional de Vías – INVIAS- de 2009, el cual establece entre otras cosas las siguientes:

- Redes de alcantarillado Domiciliario y Pluvial
- Redes de energía y alumbrado público
- Instalación y dispositivos de control.
- Nomenclatura vial.
- Redes de telefonía.
- Adecuación de zonas verdes (Arborización, emperadización, equipamiento).
- Adecuación (pavimentación) de la vía que colinda con el predio. (...)

El contrato de obra Nro. 687 de 2020 SNR y Consorcio Esfuerzo Vertical ORIP, sobre las obligaciones del contratista señala:

**“CLÁUSULA NOVENA: - OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA:**

(...)2. Cumplir a cabalidad el objeto del contrato de acuerdo con los términos y condiciones pactadas, las cuales solamente podrán ser modificadas, previo el cumplimiento del trámite establecido para tal fin por la SNR y con fundamento en los respectivos soportes. (...)

4. Ejecutar y entregar la obra contratada de acuerdo con los diseños, planos y especificaciones de construcción, aprobados por la Curaduría y la Entidad, con sujeción a los precios unitarios estipulados y dentro del plazo establecido. (...)

**CLÁUSULA DÉCIMA: - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA:(...)**

b). Obligaciones específicas en la ejecución del contrato:(...)

30. Garantizar que la construcción objeto del contrato, cumpla con los estándares Arquitectónicos del proyecto. (...)

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: - OBLIGACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA:(...)**

7). Exigir al Contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato, acorde con la cláusula de forma de pago, previo recibo a satisfacción por la SNR.

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: - INTERVENTORIA Y OBLIGACIONES DEL INVENTOR: A) INTERVENTORÍA:**

(...) PARÁGRAFO PRIMERO: El interventor externo actuará como representante de la Entidad para efectos del presente contrato, quien controlará e informará a la SNR sobre la gestión del Contratista, para lo cual dará aplicación a lo establecido en la Resolución No. 11720 del 26 de septiembre de 2018, por la cual se adoptó el Manual de Supervisión o Interventoría de los contratos de la Superintendencia de Notariado y Registro. (...)

B) OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR: 1). Velar por la correcta y oportuna ejecución del contrato.

El contrato de interventoría Nro. 698 de 2020, suscrito entre la SNR y Consorcio ORIP 2020 establece:

**CLÁUSULA NOVENA: - OBLIGACIONES DEL GENERALES DEL CONTRATISTA: (...)**

1. *Cumplir a cabalidad el objeto del contrato de acuerdo con los términos y condiciones pactadas, las cuales solamente podrán ser modificadas, previo el cumplimiento del trámite establecido para tal fin por la SNR y con fundamento en los respectivos soportes. (...)*

**CLÁUSULA DÉCIMA: - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA: INTERVENTORÍA TÉCNICA (...)**

5. *Controlar e inspeccionar permanentemente la calidad de la obra, equipos, materiales, bienes, insumos y productos. (...)*

13. *Llevar a cabo las demás actividades conducentes al desarrollo del objeto contractual, conforme con los requerimientos técnicos pertinentes, certificando el cumplimiento técnico del contrato en sus diferentes etapas de ejecución. (...)*

31. *El interventor verificará que la obra ejecutada, su calidad y su cantidad correspondan a lo establecido en los planos, especificaciones y contrato de construcción.*

(...)

La SNR, suscribió con el Consorcio Esfuerzo Vertical ORIP, el contrato de obra 687 de fecha 16 de julio de 2020, con el objeto de “Contratación de una persona natural o jurídica, para efectuar obras de construcción de la ORIP de Villavicencio Meta”, conforme a las obligaciones establecidas dentro del contrato. El valor inicial del contrato fue de \$5.056.402.006<sup>69</sup>, el cual presentó una (1) suspensión, y 2 adiciones que aumentaron el valor del contrato total a \$7.761.174.926,46<sup>70</sup>. El acta de inicio se presentó el día 20 de octubre de 2020. En el mismo sentido se suscribieron 5 prorrogas, que ajustaron el plazo de entrega, el cual se presentó según acta el 19 de octubre de 2022. La interventoría la adelantó el Consorcio ORIP 2020, de acuerdo al contrato No. 698 de 2020

Como resultado de la visita realizada al proyecto por parte del equipo auditor de la CGR, durante los días comprendidos entre el 27 al 31 de marzo de 2023, que contó con la participación de representantes del contratista de obra, interventoría, así como funcionario de la SNR, en atención al acta de entrega y recibo final de fecha 19 de octubre de 2022.

Al respecto, al realizar visita de campo se observó que la obra se encuentra prestando el servicio a la comunidad, cumpliendo en funcionalidad, sin embargo, luego de ser recibida la obra a satisfacción por la interventoría y supervisión, se observó la siguiente situación:

1. **Se evidenciaron grietas en diferentes placas del Pavimento en Concreto rígido que fue construido en la zona de descargue y parqueaderos del primer piso de la edificación, como se puede observar en las fotos de la 1 a la 6 del presente documento, situación que no ha sido corregida por el contratista pese a que han**

<sup>69</sup> Certificado de disponibilidad presupuestal No. 49620 del 06 de febrero de 2020.

<sup>70</sup> RUBRO: C-1209-0800-13-0-1209006-02 ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS-infraestructura registral construida - MODERNIZACION DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO A NIVEL NACIONAL-2020

transcurrido 5 meses desde la terminación del contrato y entrega del proyecto. Lográndose constatar que ni la SNR, como tampoco la interventoría dentro del cumplimiento de sus obligaciones contractuales, han conminado al contratista para que realizara el diagnóstico, solución y reparación de los daños presentados en las placas de concreto, desconociendo con esto lo establecido en el Manual de diseño de pavimentos de concreto para vías con bajos, medios y altos volúmenes de tránsito del INVIAS, el Manual para la Inspección Visual de Pavimentos Rígidos del INVIAS de octubre de 2006, obligaciones a cargo del contratista y la supervisión por parte del contrato.

Para mayor ilustración de las situaciones planteadas anteriormente se presenta el siguiente registro fotográfico:

Foto 1: Fisura en el Pavimento



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 28/03/2023

Foto 3: Fisura en el Pavimento



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 28/03/2023

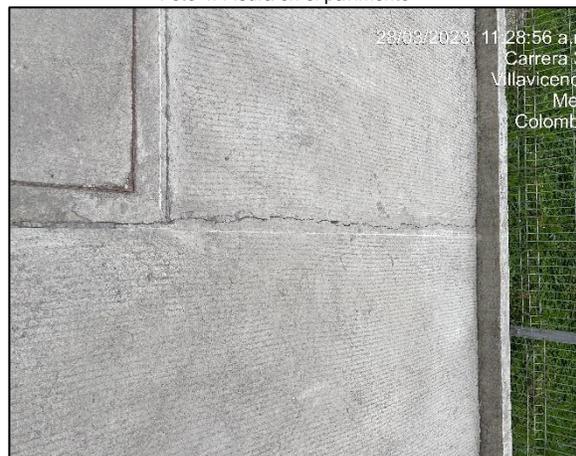
Foto 5: Fisura en el Pavimento

Foto 2: Fisura en el pavimento



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 28/03/2023

Foto 4: Fisura en el pavimento



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 28/03/2023

Foto 6: Fisura en el pavimento



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 28/03/2023



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 28/03/2023

2. En la fachada externa del bloque donde se encuentran ubicadas las escaleras de evacuación, se evidenciaron fisuras en toda el área del revoque de los muros, tal como se observa en las fotos de la 7 a la 12 del presente documento; esta situación se presentó posiblemente por una dosificación inadecuada de los materiales del mortero o por una arena que no cumplía con las especificaciones técnicas exigidas, situación que deberá ser evaluada y corregida por el contratista de obra. Es importante precisar que, a la fecha de la visita, y de acuerdo a lo informado por la Interventoría y la supervisión del contrato por parte de la SNR, no se habían realizado requerimiento alguno al contratista para que corrigiera los daños antes mencionados.

Foto 7: Fisuras en el Revoque



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 30/03/2023

Foto 8: Fisuras en el Revoque



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 30/03/2023

Foto 9: Fisuras en el Revoque



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 30/03/2023

Foto 10: Fisuras en el Revoque

Foto 11: Fisuras en el Revoque

Foto 12: Fisuras en el Revoque



Fuente: Visita Técnica Al proyecto 30/03/2023 Fuente: Visita Técnica Al proyecto 30/03/2023 Fuente: Visita Técnica Al proyecto 30/03/2023

En consecuencia, una vez terminada la ejecución de las obras, y entregada la edificación a la SNR, se evidenciaron faltas de juntas de dilatación y/o contracción que debieron tenerse en cuenta durante la construcción del pavimento, situación que conlleva a que se generaran las fisuras en el pavimento, por lo cual se podrían generar infiltraciones de agua a través de ellas, ocasionando consigo la salida o lavado de los materiales finos de la estructura del pavimento y el deterioro del mismo. En cuanto a la situación presentada en los muros, esta podría conllevar a que en un corto plazo se genere un desprendimiento del revoque de los muros, lo anterior si se tiene en cuenta la poca resistencia del mortero para soportar los efectos abrasivos del agua y los factores térmicos.

Las anteriores situaciones, se presentaron por deficiencia en la calidad de los procesos constructivos llevados a cabo por el constructor del proyecto al ejecutar obras que no cumplieran con los estándares de calidad exigidos en los *Estudios, Diseños y Especificaciones Técnicas del Proyecto*. Situación generada por inobservancia de los diseños y de las especificaciones técnicas en las actividades desarrolladas durante la ejecución del proyecto, sin que se tomaran los correctivos tendientes a proteger la durabilidad de la obra, sin exigirse además el mantenimiento de la misma de acuerdo con las garantías establecidas por el contratista, generando riesgo en la conservación de la estructura, y conllevando a que el proyecto en general no cumpla adecuadamente su cometido. En el mismo sentido, en lo relacionado con la calidad de la obra se presenta por deficiencias del contratista en la ejecución de la misma y deficiencias en la supervisión e interventoría, que permitieron recibir y pagar una obra con las deficiencias previamente descritas.

Este hallazgo se comunica con posible incidencia disciplinaria al tenor de los contemplado en la Ley 1952 de 2019.

## RESPUESTA SNR

A través de comunicación Nro. SNR2023 EE040413 de abril 26 de 2023 entrega respuesta a lo observado por la CGR, manifestando lo siguiente:

*(...) Conforme a las obligaciones del contratista en referencia a la cláusula novena en su parágrafo cuarto que señala "...ejecutar y entregar la obra contratada de acuerdo con los diseños, planos y especificaciones de construcción, aprobados por la Curaduría y la Entidad, con sujeción a los precios unitarios estipulados y dentro del plazo establecido...", el Consorcio Esfuerzo Vertical ORIP (CEV ORIP), desarrolló toda la construcción objeto del contrato de la referencia, puntualmente en cuanto al desarrollo constructivo del pavimento rígido, adicional a las normas contempladas por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) también tuvo en cuenta el diseño y recomendaciones hechas por los diseños que fueron suministrados por la SNR por intermedio de la interventoría el cual es el siguiente(...)*

En otra aparte señala:

*(...)Teniendo en cuenta el proceso constructivo evidenciado en este documento en páginas anteriores, de acuerdo con el informe presentado por la interventoría, nos permitimos señalar sobre el planteamiento #2 expuesto por CGR, que el contratista CEV ORIP ejecutó las labores del contrato con las normas vigentes, especificaciones contractuales, con las recomendaciones de consultoría e interventoría y con la calidad necesaria para cada ítem, tal como lo obliga el contrato dentro de su clausulado. Mediante el comunicado SNR2023EE029163 la supervisión requirió al contratista de obra e interventoría atender las garantías, donde el contratista de obra señaló que como filosofía y responsabilidad empresarial atenderán esta garantía con los procesos técnicos adecuados para dar solución a la problemática presentada; teniendo en cuenta que han pasado 6 meses de la fecha de culminación de los trabajos, es necesario mencionar que hay garantías que necesariamente deben atenderse una vez pasado un periodo prudencial donde el asentamiento por peso propio de las estructuras se estabilicen como es el caso que nos ocupa. (...)*

*(...)Es importante mencionar que dentro del proceso constructivo este cumplió con todos los requisitos exigidos para esta actividad y los cuales fueron aprobados por la respectiva interventoría, y el cual consistió en el aplicado de un aditivo de adherencia cuyo objetivo es prevenir el desprendimiento del material existente.*

*Otra de las medidas que se adoptó entre el contratista y la Interventoría con el fin de garantizar el sellado del pañete fue realizar el proceso de quemado de este, actividad que tuvo como objetivo sellar los poros dejados en el afinado del revoque evitando la posible filtración de agua lluvia y los efectos que causa la humedad propia del sitio, adicionalmente el quemado de pañete en zonas exteriores proporciona una superficie visiblemente óptima.*

*De acuerdo con lo demostrado anteriormente y apoyada en los respectivos informes de la interventoría, se evidencia que el contratista CEV ORIP ejecutó las labores del contrato con las normas vigentes, especificaciones contractuales, con las recomendaciones de consultoría e interventoría y con la calidad necesaria para cada ítem.*

*Adicional a lo mencionado, es importante tener en cuenta que en las construcciones nuevas tienen un comportamiento en su estructura lo cual produce asentamientos naturales, que puedan presentarse en el bloque de escaleras de evacuación y otros espacios, también inciden en la observación generada por la CGR. En todo caso, mediante el comunicado SNR2023EE029163 la supervisión requirió al contratista de obra e interventoría. (...)*

Finalmente, precisa en su respuesta la SNR:

*(...)Nos permitimos señalar nuevamente, que con la trazabilidad aportada por la interventoría en todo el proceso de construcción de la obra esta se ejecutó con los estándares de calidad exigidos en los Estudios, Diseños y Especificaciones Técnicas del Proyecto, inclusive se plantearon soluciones adicionales a las contempladas en la ejecución del proyecto (malla electrosoldada en placas de concreto MR y quemado de pañete) y evidenciadas mediante registro fotográfico o resultados de estudios de material.*

*El proyecto se encuentra apto para su uso y está cumpliendo con el cometido tal como la Contraloría General de la República - CGR lo afirma en líneas anteriores del documento que contiene las observaciones, así: ...”Al respecto, al realizar visita de campo se observó que la obra se encuentra prestando el servicio a la comunicad, cumpliendo en funcionalidad,”*

*Hay que recordar que la obra fue entregada y recibida por la respectiva interventoría, el 19 octubre de 2022, a la fecha en la edificación está funcionando la Orip de Villavicencio cumpliendo el objetivo para la cual fue construida, existen las garantías solicitadas por la entidad contratante que han sido atendidas por el contratista de obra. Es nuestro deber recordar además que el estatuto de contratación prevé la solicitud de las pólizas de estabilidad y calidad de la obra hasta por un periodo de 5 años. Mediante el comunicado SNR2023EE029163 la supervisión requirió al contratista.*

*La SNR contrato para la construcción de este inmueble una interventoría externa la cual estuvo al tanto de cada una de las decisión tomada en la obra, y que todo se desarrollara conforme a los estudios y diseños arrojados por la consultoría, también hemos estado continuamente solicitando los servicios post venta que toda obra como esta puede tener debido a asentamiento, comportamiento de materiales y demás situaciones que no comprometen la edificación pero desde la parte estética deben ser corregidas. (...)*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

Una vez revisada y analizada la información brindada por SNR, podemos indicar lo siguiente:

Sobre el proceso constructivo del *Pavimento en Concreto Rígido* se llevó a cabo teniendo en cuenta los parámetros o requerimientos establecidos dentro de la Normativa del Instituto Nacional de Vías – INVIAS- y las recomendaciones realizadas por la consultoría CEV ORIP dentro del diseño del mismo, pero por otro lado la entidad manifiesta que: (...) *Adicional a lo antes evidenciado, se instaló malla electrosoldada en las placas donde se ubican cajas eléctricas o hidrosanitarias, elementos que no se encontraban dentro del diseño y que el contratista CEV ORIP recomendó como complemento de calidad el cual fue avalado por las partes y se encuentran incluido dentro de los ítems del contrato (...)* Las placas construidas tienen dimensiones inferiores a las máximas recomendaciones en el diseño del pavimento (...); lo anterior indica que no se tuvieron en cuenta las recomendaciones para el dimensionamiento de las placas, establecidas dentro del Numeral 3.1.2 **“MODULACIÓN Y DIMENSIONAMIENTO DE LAS PLACAS”**, tampoco es claro si al momento de incluir la construcción de las cajas y modificar las dimensiones del pavimento se hayan tenido en cuenta los cambios en los esfuerzos generados en el pavimento.

Con relación a las fisuras evidenciadas en toda el área del revoque de los muros del bloque donde se encuentran ubicadas las escaleras de evacuación, la entidad señala que: (...) *Adicional a lo mencionado, es importante tener en cuenta que en las construcciones nuevas tiene un comportamiento en su estructura lo cual produce asentamientos naturales, que pueden presentarse en el bloque de escaleras de evacuación y otros espacios(...)*. Aunque si bien es cierto que las estructuras por efectos de asentamiento en el suelo podrían presentar fisuras en sus muros, para poder determinar que dicha situación es generada por efectos de asentamiento, se requiere de estudio técnico o del concepto de especialista que permita sustentar esta afirmación, conceptos que no fueron allegados por la entidad mediante la respuesta brindada.

En otro aspecto, la SNR manifiesta que mediante comunicación la supervisión de la SNR a la interventoría, solicitó al contratista llevar a cabo los correctivos a las situaciones presentadas en obra y que son objeto de esta observación, sin embargo, dentro de la respuesta y documentos allegados por la Superintendencia no se evidencian los soportes de acciones correspondientes desarrolladas por el contratista, para subsanar la problemática presentada en la obra.

Pese lo presentado en sus argumentos, la SNR desconoce que su responsabilidad no es meramente formal, y la misma se encuentra ligada al buen desempeño de las obras recibidas, establecido como marco del cumplimiento contractual, debiendo garantizar que las mismas al momento de su recepción tuvieran la calidad adecuada.

En consecuencia, una vez terminada la ejecución de las obras por el contratista, y entregada la edificación a la SNR, la entidad pública no desarrolló las actividades que permitieran detectar las afectaciones señaladas, observándose por el contrario una ausencia en la calidad en los bienes recibidos, lo que genera incumplimiento de

sus actividades de seguimiento a los bienes que contrato, y sin tomar los correctivos tendientes a proteger la durabilidad de las obras.

Conforme a lo expuesto por la entidad se considera que lo alegado no brinda elementos necesarios para desvirtuar el hallazgo. Por lo anterior se mantiene en los términos en los que fue comunicado.

### **Hallazgo Nro. 15. Control y seguimiento por parte de los Supervisores a los Pagos de la Contratación.**

El artículo 209 Constitución Política de Colombia establece:

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

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

El Artículo 3 Ley 489 de 1998 Principios de la Función Administrativa establece:

*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.*

*PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.*

El Artículo 82 Ley 1474 de 2011 determina la responsabilidad de los interventores:

*“(…) Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. (…).”*

El Artículo 83 ley 1474 de 2011 establece la supervisión e interventoría contractual de la siguiente manera:

*“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. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. (...).*

El Artículo 84 Ley 1474 de 2011 señala las facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

*La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...).*

El Manual de Supervisión e interventoría de la SNR<sup>71</sup> establece en el numeral 15.2 las Obligaciones generales de los Supervisores e Interventores dentro de las cuales se destacan:

*(...)  
Supervisar técnica, administrativa, financiera y jurídicamente la ejecución del contrato, lo que le permite acceder en cualquier momento a las instalaciones físicas en donde se desarrollen las actividades del CONTRATISTA y a los documentos e información relacionada con la ejecución del contrato.*

*Controlar, supervisar y vigilar la ejecución de los contratos que le sean asignados, a fin de garantizar a la Superintendencia de Notariado y Registro, el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista”.*

De igual manera, el numeral 15.2.1 del mismo manual señala las obligaciones durante la ejecución del contrato del cual se resalta:

*(...)  
Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato para efecto de pagos y de liquidación del mismo”.*

---

<sup>71</sup> Manual de supervisión e interventoría Versión 01 de fecha 30-08-2021 vigente para la época de los hechos.

Verificar la entrega de los anticipos pactados al contratista, y la adecuada amortización del mismo, en los términos de la ley y del contrato.  
 Verificar que las actividades adicionales que impliquen aumento del valor o modificación del objeto del contrato cuenten con autorización y se encuentren justificados técnica, presupuestal y jurídicamente”.

La circular 273 del 31 de marzo de 2022 por la cual se unifican las circulares 038 del 31 de enero de 2022 y 127 del 24 de febrero de 2022, en el numeral 3 señala determina el proceso para la radicación de cuenta de cobro dentro de las cuales se detallan:

- “(…)
- Las cuentas de cobro deben ser radicadas **UNICAMENTE** desde el correo del supervisor al email: *correspondencia@supernotariado.gov.co*.
  - Las cuentas de cobro deben venir debidamente **firmadas** y en formato **PDF** (no se acepta otro tipo de formato), no como imagen, con el fin de que al ser cargadas en SISG no se pierda la firma del supervisor y el contratista.
  - Las cuentas de cobro y los soportes relacionados en el numeral 1 literales A, B y C y numeral 2 deben ser enviadas en **un solo PDF**.
  - Recibida la cuenta de cobro con sus anexos por parte del supervisor, deberá proceder a su revisión dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su recepción, posterior a ello realizará su radicación de manera inmediata o si la misma presenta inconsistencias procederá a su devolución, una vez remitida subsanada por el contratista, el supervisor tendrá un (1) día hábil para su radicación al correo previsto anteriormente.
  - Las cuentas de cobro deberán ser radicadas a correspondencia durante los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente al periodo certificado por el supervisor y no se deben acumular más de un periodo.
- (…)”

Al revisar los pagos realizados por la SNR durante la vigencia 2021 y 2022 se evidenció que para los siguientes contratos se presentaron pagos dobles a los contratistas como se discrimina en el siguiente cuadro:

Tabla 18  
Pagos Dobles

Nro.	FECHA DE LA OPERACIÓN	CONTRATO	NOMBRE DEL BENEFICIARIO DEL PAGO	VALOR DEL PAGO	PERIODO DE PAGO INICIAL	PERIODO DE PAGO FINAL
1	9/12/2022 15:56	252*2022	RODRIGUEZ NIÑO PATRICIA	2.581.200	1/11/2022	30/11/2022
2	4/02/2022 14:36	97*2022	COLORADO ESPINO OSCAR MAURICIO	3.067.200	13/01/2022	30/01/2022
3	8/09/2022 13:23	554*2022	TORRES MARRUGO LISBET	2.046.600	1/08/2022	31/08/2022
4	12/07/2022 9:37	728*2022	BRITO MARQUEZ DARELIS MERCEDES	2.046.600	1/06/2022	21/06/2022

Nro.	FECHA DE LA OPERACIÓN	CONTRATO	NOMBRE DEL BENEFICIARIO DEL PAGO	VALOR DEL PAGO	PERIODO DE PAGO INICIAL	PERIODO DE PAGO FINAL
5	2/05/2022 10:43	215*2022	GONZALEZ DIAZ RUMALDO ESTEBAN	4.456.800	1/04/2022	30/04/2022
6	12/09/2022 15:51	639*2022	BETANCUR TORRES CAMILA VANNESA	2.046.600	1/08/2022	30/08/2022
7	18/07/2022 10:15	2032*2021	FERNANDEZ DAZA MARIA DE LOS ANGELES	3.805.800	1/05/2022	30/05/2022
8	12/07/2022 8:56	857*2022	ESTRADA GARCIA KAREN MELISSA	2.046.600	1/06/2022	30/06/2022
9	11/04/2022 16:54	010*2022	RODRIGUEZ FERNANDEZ FELIDA DEL CARMEN	10.460.700	1/03/2022	30/03/2022
10	14/12/2022 21:32	1808*2022	PEÑA GUZMAN JAVIER ALEXIS	2.046.600	24/11/2022	30/11/2022
11	21/01/2021 14:13	949*2020	RINCON ARAGON TANIA MILENA	835.900	18/12/2020	30/12/2020
12	31/12/2020 1:08	977*2020	USME SUAREZ LINA ANDREA	578.700	22/12/2020	30/12/2020

Fuente: SNR

Elaboró: Equipo Auditor

Situaciones que reflejan deficiencias en el seguimiento y monitoreo de los supervisores de los contratos antes mencionados sobre los pagos efectuados a los contratistas, situación que ocasionó que las áreas encargadas tuvieran que realizar acciones correctivas para subsanar estas falencias y revertir las operaciones realizadas, generando desgaste administrativo y traumatismo en las áreas encargadas involucradas en el proceso de pagos.

## RESPUESTA SNR

La SNR mediante oficio SNR2023EE040413 del 26 de abril de 2023, da respuesta en los siguientes términos:

*(...) Una vez revisado el historial de los dobles pagos, pudimos concluir que este error involuntario obedeció a la confluencia de una serie de factores, tales como: (i). En todos los doce casos hubo una radicación doble de las cuentas de cobro; (ii). El primer radicado se tramita en el Generador con número de contrato anteponiendo el "0"; (iii). En el segundo radicado, el trámite se realizó sin anteponer el "0" al número del contrato; (iv) Las condicionales en la Macro GENERADOR 2022 para generar el número del consecutivo **eran número del contrato y periodo a cobrar**; (v). Desde el Grupo de Presupuesto, como dependencia inicial de la cadena de pago (Presupuesto – Contabilidad y Tesorería), se maneja un muy alto volumen de pagos, (...).*

*(...) Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta las observaciones, es válido mencionar que, una vez detectada la inconsistencia del doble pago, desde el Grupo de Presupuesto se procedió a informar vía correo electrónico al contratista*

*manifestándole que por error involuntario se realizó un doble pago; por lo tanto no se va a realizar cadena presupuestal para compensar el equívoco dentro de la misma vigencia (se anexa archivo en Excel con todas las relaciones de pago de los contratistas, los registros presupuestales y los contratos de prestación de servicios).*

*Es oportuno mencionar que frente al contrato 1808 del 2022 a nombre del contratista con Cédula 79.685.256, no se realizó la labor mencionada en el párrafo anterior; sin embargo, mediante comunicación telefónica y correo electrónico se le informó que debe realizar el reintegro de \$477.540 a la cuenta corriente Bancolombia 13269702561, se anexa registro de la operación 864069119 de BANCOLOMBIA a la cuenta 13269702561 de la SNR por concepto del reintegro por valor de \$ 477.540 (...).*

*(...) Así las cosas, se concluye que la situación objeto del pronunciamiento obedeció a un error involuntario, cuya ocurrencia fue detectada por la misma entidad y cuya ocurrencia inspiró el diseño e implementación de acciones concretas para la mitigación de los efectos derivados del evento, así como la prevención de la ocurrencia de eventos futuros, haciendo que las conductas desplegadas desde la Dirección Administrativa y Financiera se puedan enmarcar dentro de la protección de los intereses generales y de la entidad, en los términos de la Constitución Política colombiana.*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez analizados los soportes remitidos por la SNR (contratos, registros presupuestales y reporte relación de pagos descargados de SIIF) se concluye que en los doce casos registrados en el hallazgo se presenta incumplimiento a lo establecido en el numeral 15.2.1 del manual de supervisión e interventoría de la SNR que señala. ““(…) Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato para efecto de pagos y de liquidación del mismo”. (...).

La SNR dentro de su argumentación acepta haber cometido un error involuntario al señalar que “Una vez revisado el historial de los dobles pagos, pudimos concluir que este error involuntario obedeció a la confluencia de una serie de factores”.

*“se concluye que la situación objeto del pronunciamiento obedeció a un error involuntario, cuya ocurrencia fue detectada por la misma entidad y cuya ocurrencia inspiró el diseño e implementación de acciones concretas para la mitigación de los efectos derivados del evento”.*

**Situaciones que ratifican lo señalado por la CGR en cuanto a la falta de seguimiento y monitoreo por parte de los supervisores de los contratos, quienes avalan las cuentas de cobro presentadas por los contratistas, y son tramitadas al área financiera para su respectivo pago. Esta negligencia por parte de los supervisores conlleva a que se presenten estos pagos dobles, pese a que dentro de sus funciones está la de “Supervisar técnica, administrativa, financiera y jurídicamente la ejecución del contrato”, tal como lo establece el Manual de Supervisión e interventoría de la SNR aplicable para el caso en comento. (Subrayado fuera de texto).**

Es importante señalar que para 11 de los casos de dobles pagos la SNR realizó las acciones correctivas subsanando el error, pero para uno de ellos donde se materializó la pérdida de recursos por \$477.540, la SNR realizó la consignación el día 25 de abril de 2023.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene dentro del informe.

### **HALLAZGO Nro. 16. Pago del Contrato 1943 de 2021 cancelado con otros Recursos.**

El Artículo 209 de la Constitución Política establece:

*“ART. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...).”*

El Decreto 111 de 1996 estatuto orgánico de presupuesto en su artículo 71 señala:

***ARTÍCULO 71.** Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.*

La SNR suscribió los contratos Nos. 1943 y 1944 de 2021 con el contratista HIMHER Y COMPAÑIA S A SOCIEDAD DE FAMILIA, identificado con NIT. 860069559, con el objeto de realizar el suministro e instalación de mobiliario, tales como puestos de trabajo para registrador y funcionarios, sillas para atención al público, divisiones a media altura y piso techo, archivo rodante y mesones de atención al público de acuerdo con las especificaciones entregadas por la entidad para las agrupaciones 1 y 2 de conformidad con las Orips determinadas en cada contrato.

Los contratos se suscribieron por \$1.471.094.717 con cargo al CDP 55922, y \$1.185.975.146 con cargo al CDP 56022 respectivamente, determinado en la cláusula cuarta de los mismos, la forma de pago, con un anticipo del 15% sobre el valor adjudicado para cada agrupación y el saldo se efectuará una vez se haya realizado el suministro e instalación del mobiliario del contrato y se haya suscrito el acta de recibo final a satisfacción, amortizando el anticipo.

Una vez verificada la relación de pagos descargada de SIIF para el contrato 1944 de 2021 se evidenció pago total por \$508.878.880,99, pago neto \$432.547.048,99 y anticipo pagado por \$76.331.832, los cuales de acuerdo con los soportes de pago del aplicativo SISG (SISTEMA INTEGRADO DE SERVICIOS Y GESTION) de la SNR con radicado número SNR2022ER132060 corresponden al contrato 1943 de 2021 y no al 1944 conforme a lo pagado por la SNR.

Al analizar la factura número FVD-6 del 10 de octubre de 2022 y los soportes de pago se evidenció que los mismos corresponden efectivamente a la orden del pedido del contrato 1943-2021, por lo cual no fue error en la presentación de los soportes de pago, sino en la imputación al registro presupuestal correspondiente.

Lo anterior, fue causado por falta de control y verificación de los soportes de pago con el fin de validar la imputación del gasto al registro presupuestal correspondiente al contrato 1943 de 2021, situación que genera desfases en la asignación de los recursos asignados a cada contrato ocasionando subestimación en los pagos del contrato 1943 en \$508.878.880,99, y sobreestimación de los pagos del contrato 1944 de 2021; aunado a que los mismos ya se encuentran terminados en su plazo contractual pero sin liquidación.

## RESPUESTA SNR

A través de comunicación con radicado Nro. SNR2023EE038318 del 21 de abril de 2023, la SNR dio respuesta en los siguientes términos:

*“Con la finalidad de atender lo requerido en la Observación No. 7, de la Contraloría General de la República, desde el Grupo de Presupuesto se estima oportuno poner de presente que, la Superintendencia de Notariado y Registro, suscribió los contratos de suministros Nos. 1943 y 1944 durante la vigencia 2021, con la empresa HIMHER Y COMPAÑÍA S.A. identificada con NIT 860069559-2, aspectos que son relevantes, tal como se expone a continuación. (...).*

*(...).Como se puede observar, en el saldo del Contrato No. 1943 de 2021, se encuentra incluido el valor que debió haberse pagado con cargo al contrato 1944 de 2021, es decir, que la sumatoria de los saldos de los dos contratos corresponde al valor real que se adeuda a la empresa HIMHER Y COMPAÑÍA S.A.*

*(...).Conforme con lo anterior, y luego de que la Entidad realizó el cierre presupuestal de la Vigencia 2022, con la Constitución del Rezago Presupuestal (Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar), se detectó (por cuenta propia de la entidad y gracias a los procesos de revisión interna) una inconsistencia frente a los saldos de cada uno de los contratos, motivo que nos obligó a efectuar una revisión detallada de los pagos realizados, encontrando que un pago por valor de \$432.547.048,99 se había aplicado al contrato 1944/2021, cuando debió aplicarse al contrato 1943/2021. (...).*

*Una vez revisado el historial de pagos, pudimos concluir que este error involuntario obedeció a la confluencia de una serie de factores, tales como: (i). La relación consecutiva en la numeración de los contratos (variando únicamente en un*

número); (ii). La similitud en el nombre / razón social y NIT contratista; (iii). La similitud en el número de los registro presupuestales asociados a los contratos (55822 y 55922); (iv). Para el pago se maneja el mismo número de cuenta bancaria: No. 028128643 del Banco Comercial AV Villas, y (v). Desde el Grupo de Presupuesto, como dependencia inicial de la cadena de pago (Presupuesto – Contabilidad y Tesorería), se maneja un muy alto volumen de pagos (...).

Aunado a lo anterior, se estima oportuno mencionar que, después del cierre presupuestal, y una vez detectada la inconsistencia del asunto, el Grupo de Presupuesto ofició a la Dirección de Contratos, informando sobre lo sucedido, (...) mediante comunicación SNR2023IE001131 del 30 de enero de 2023 “(...)

“(...) Así las cosas, es posible concluir que la situación objeto de pronunciamiento obedeció a un error involuntario, cuya ocurrencia fue detectada por la misma entidad y cuya ocurrencia inspiró el diseño e implementación de acciones concretas para la mitigación de los efectos derivados del evento, así como la prevención de la ocurrencia de eventos futuros, haciendo que las conductas desplegadas desde la Dirección Administrativa y Financiera se puedan enmarcar dentro de la protección de los intereses generales y de la entidad, en los términos de la Constitución Política colombiana.”

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La SNR dentro de su argumentación acepta haber cometido un error involuntario cuando manifiesta que:

*“se detectó (por cuenta propia de la entidad y gracias a los procesos de revisión interna) una inconsistencia frente a los saldos de cada uno de los contratos, motivo que nos obligó a efectuar una revisión detallada de los pagos realizados, encontrando que un pago por valor de \$432.547.048,99 se había aplicado al contrato 1944/2021, cuando debió aplicarse al contrato 1943/2021.”* Una vez revisado el historial de pagos, pudimos concluir que este error involuntario obedeció a la confluencia de una serie de factores” *“es posible concluir que la situación que objeto de pronunciamiento obedeció a un error involuntario”*

Lo anterior, se tradujo en la materialización de un riesgo de incorrección al afectar un registro presupuestal del contrato 1944 de 2021 cuando en realidad se debió imputar los recursos al contrato 1943 de 2021. La SNR reconoce el error cometido y en consecuencia plantea las posibles acciones correctivas para subsanar la circunstancia presentada en procura de solucionar el error presentado, sin embargo, a la fecha no se han tomado los correctivos propios que permitan subsanar esta situación debido a que los contratos no se han liquidado.

Valorados los argumentos y pruebas entregadas, se concluye que lo manifestado por la entidad no desvirtúa lo expuesto por la CGR y el hallazgo se mantiene en las condiciones en que fue comunicado.

**HALLAZGO Nro. 17. Miraflores - Boyacá.**

La Constitución Política de Colombia Artículos en su artículo 2 determina:

*“ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”*

La ley 80 de 1993 en su artículo 3 señala:

*“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.”*

El Artículo 26 Ibídem en el numeral 1 establece el principio de Responsabilidad.

*“1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”*

*“3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.”*

La 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. Subsección II Artículos 106 al 109 y Subsección III del artículo 110 al 120.

“Artículo 87. Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:

*(...) 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.*

*Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su*

*impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.”*

La Ley 2020 del 2020 creó el Registro Nacional de Obras Civiles. Se trata de un sistema que permite identificar el estado de ejecución o terminación de las obras financiadas total o parcialmente con recursos públicos, para concretar su destinación definitiva.

Sentencia el Consejo de Estado Sección 3ª. Expediente 19730, 5 febrero de 2012, según la cual una verdadera planeación debe involucrar el establecimiento de necesidades, objetivos y metas, la definición de estrategias y medios para lograrlos, la organización para poner en práctica las decisiones, seleccionando los diversos cursos de acción futuros, incluyendo una revisión al desempeño y retroalimentación, para hacer los ajustes necesarios en los futuros procesos que se lleguen a realizar (Ramírez, 2008).

Decretos 1469 de 2010, 1077 de 2015 y 1197 de 2016; Por el cual los cuales se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas y de construcción; al reconocimiento de edificaciones a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social, y se expiden otras disposiciones.

Decreto No. 926 de 2010; Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-10).

- **Contrato Nro. 552 de 2012 – Miraflores, Boyacá**

Este contrato tuvo trece (13) obras civiles en diferentes municipios del país, entre los que se encontraba la construcción de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – ORIP del municipio de Miraflores en el departamento de Boyacá.

Objeto del Contrato: *“Actualización de los Estudios a la nueva normatividad NSR-10, así como la ejecución de las obras a ejecutar de acuerdo con los estudios de vulnerabilidad sísmica y reforzamiento estructural realizados a las Oficinas de Registro en los departamentos de Antioquia (Puerto Berrio y Titiribí), Boyacá (Miraflores y Raminiquí), Caldas (Anserma, Pacora, Riosucio y Salamina) Y Valle del Cauca (Palmira) y la ejecución de las obras de Nariño (Ipiales, Barbacoas, La Cruz y La Unión).”*

El 21 de agosto de 2012, se realiza la adjudicación del Contrato mediante la Resolución No. 7606 como resultado de la Licitación Pública 04 de 2012 a la Unión Temporal con NIT No. 900.547.713-6. El 29 de agosto de 2012, se suscribió el contrato No. 552 de 2012 por valor de \$7.646.819.737.

De la revisión realizada a los soportes del contrato No. 552 de 2012, con relación al municipio de Miraflores – Boyacá, se observa debilidades en la fase precontractual respecto de los Estudios Previos que hicieron parte de los Pliegos de Condiciones de este contrato, falta de control eficiente a los diseños presentados por el

contratista, toda vez, que estos se enmarcaron en una construcción residencial y no institucional, en tal sentido no podría cumplir con las normas de Sismo Resistencia NSR-10.

Adicionalmente, se evidencia falta de gestión de la Entidad:

- No se dio un debido seguimiento al objeto contractual del contrato de interventoría, ya que hubo retraso de más de un (1) año por parte de la Interventoría en revisar las actas parciales de obra las que debían ser presentadas a la Entidad como parte de los requisitos de pago, lo que incidió en la ampliación de los plazos de ejecución y dio origen al cambio de la forma de pago.
- La SNR, tuvo debilidades de planeación en la adecuación de suelos y reforzamiento de las estructuras de los predios vecinos
- No cumplió con la obligación legal de revisar y reajustar los precios de manera oportuna para restablecer la ecuación financiera del contrato, lo que fue solicitado por el contratista y la interventoría.
- El acta de inicio fue suscrita el 6 de febrero de 2013, cinco (5) meses después de suscribirse el contrato, con lo que se afectaron los valores de los insumos y de la mano de obra por las alzas de comienzo de año, ya que los valores fueron proyectados en el 2011 y actualizados en el 2012.
- La SNR, no previó dentro del contrato el traslado a sedes provisionales, las cuales debían ser reformadas para el funcionamiento temporal de la ORIP y las posibles adecuaciones.
- Los ítems adicionales no tuvieron planeación ya que respondieron a situaciones coyunturales que se podían haber previsto por la SNR y no lo hizo.

Debilidades que se reflejaron en una baja ejecución del objeto contractual al punto que no se concluyó con las obras y no se cumplió con los diseños requeridos para la ejecución de ésta y la finalidad deseada de la nueva edificación, de acuerdo con los estudios que hacían parte del objeto contractual, los cuales no cumplieron con las normas que los regulan.

La no conclusión de la obra generó un deterioro del 100% de esta, por el paso del tiempo y la falta de mantenimiento de las mismas, que obligó a que la Entidad invirtiera nuevamente en contratos de cubiertas para que no se siguiera deteriorando más, lo que no dio resultado, posteriormente la contratación de una consultoría para establecer la viabilidad de la obra con lo poco que se ejecutó,

teniendo como resultado que las obras inconclusas deban ser demolidas, por deterioro y por no cumplir con la norma NSR – 10.

Lo anterior evidencia debilidades en la aplicación de los principios de economía y de responsabilidad consagrados en la legislación colombiana y en consecuencia del principio indispensable de la Planeación. Igualmente, se evidencia falta de gestión administrativa en los cuidados y mantenimiento del predio y las obras parcialmente ejecutadas. Debilidades que se sintetizan en qué; no se previó un adecuado licenciamiento, no hubo un debido ajuste de los linderos del predio donde se iba a construir, no hubo un adecuado alcance del objeto contractual que generó obras imprevistas y hubo un débil seguimiento de la ejecución contractual, que tuvo una erogación para la Entidad de \$217.333.295.58 y \$26.806.264 por reforzamiento estructural.

## RESPUESTA SNR

La SNR mediante oficio SNR2023EE040939 del 27 de abril de 2023, da respuesta en los siguientes términos:

*“Relacionado con los diseños presentados por el contratista, y que según indica el oficio de observaciones de la Contraloría General ”...se enmarcaron en una construcción residencial y no institucional, en tal sentido no podría cumplir con las normas de sismo resistencia NSR 10...”. Es importante indicar que los diseños presentados por el contratista son realizados de acuerdo a la necesidad de la Oficina de Registro, a las determinantes que tiene el predio y a las normas urbanísticas del momento, en donde solicitaban el aislamiento posterior, y lo más importante satisfacer la demanda de espacios que requiere la necesidad, situaciones que se respetaron y por ello en el año 2010 expidieron la licencia de construcción de acuerdo con la norma sismo resistente 1998. Así mismo no se efectuó la construcción en la siguiente vigencia porque no se contaron con los recursos para el año 2011.*

*Para el 2012 la Entidad requiere la actualización de los estudios y diseños de acuerdo a la norma, situación que se dio y por lo cual la Alcaldía expide la resolución 266 del 25 de junio de 2013 en cumplimiento de la normas, por lo cual no es de recibo la indicación de la Contraloría General en el sentido de que la construcción no podría cumplir con las normas sismo resistentes NSR 10.*

*De igual forma es importante señalarle al equipo auditor que no hubo debilidades en la fase precontractual por falta de control eficiente a los diseños aprobados, tal como se indica en el informe de observaciones. Los diseños, como ya se indicó, eran basados en las necesidades de la oficina, las determinantes del lote y de acuerdo con las normas, ahora bien, es importante informar que si bien la licencia fue expedida por la oficina de planeación en cumplimiento de las normas, la Alcaldía cometió un error en la expedición de la licencia que fue la no realización de notificación a terceros (Tramite que no determina el proceso de diseños y estudios ni los pone en tela de juicio por idoneidad) y por ello este mismo ente debió demandar su propio acto para la anulación de la licencia de construcción.*

*Insistimos pues en que el proyecto de la SNR contaba con todos los requisitos exigidos por la Secretaría responsable de la Alcaldía, pero por un trámite de obligatorio cumplimiento por parte de ella y que no fue surtido en su momento, la SNR se vio perjudicada desde todo punto de vista ya que los diseños si bien fueron aprobados y cumplieron, la misma Alcaldía debido a su error, decide revocar la Licencia.*

*Esta situación no se debió por incompetencia o falta de suministro de los documentos por parte de la SNR. La falta de notificación a terceros se dio cuando una de las vecinas indicó que no tenía conocimiento de las obras que se iban a realizar en la oficina y debido que una de las ventanas que daba contra el patio interior le daba visión sobre su predio, una situación que sin embargo es permitida por la norma, gracias al aislamiento de la construcción.*

*Para el caso específico de Miraflores y por la situación presentada, se suspendió la obra por orden de un juzgado, no por falta de gestión de la SNR.*

*Era necesario esperar las acciones y el actuar judicial ya que si bien es cierto la obra fue suspendida, la SNR contaba con una licencia de construcción otorgada debidamente por la Alcaldía.”*

Frente a la no previsión dentro del contrato del traslado a sedes provisionales señaló:

*“Hay que contradecir finalmente la observación indicada por el equipo auditor que señala que la SNR no previó dentro del contrato el traslado a sedes provisionales. Para el caso que nos ocupa, la obra de Miraflores, esta se encontraba dentro del presupuesto que en el año 2012 se adjuntó a los estudios previos en el ítem 1.6, así como el traslado de los muebles en los ítems 1.13 al 1.16 del mencionado documento” Se adiciono en la respuesta cuadro de presupuesto de la ORIP de Miraflores.*

Referente a la baja ejecución del objeto contractual al punto que no se concluyó con las obras argumentó.

*“En cuanto a la observación que señala debilidades debido a la baja ejecución del objeto contractual al punto que no se concluyó con las obras y no se cumplió con los diseños requeridos, es importante indicar que esta observación es de recibo por la entidad, en cuando existe un fallo judicial que suspende la obra, y no exactamente por acciones de la SNR, sino por parte de la misma entidad que en su momento aprobó la respectiva licencia de construcción previo cumplimiento de todos los requisitos por parte de la SNR, y adicional en concepto de los técnicos de quienes tienen el conocimiento y la experiencia para determinar las especificaciones técnicas que debe tener una oficina de la SNR para un población como Miraflores (Boyacá), se señaló en su momento que las mismas cumple con las necesidades de la ORIP.”*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Ante lo expuesto por la Entidad, la CGR considera:

I. Pese a que los diseños fueron aprobados por la Oficina de Planeación de la Alcaldía Municipal de Miraflores de Boyacá, el grupo Auditor encontró:

En Actas de Reunión del Grupo de Infraestructura de la SNR de fecha 8 de noviembre de 2022 con relación al caso de Miraflores Boyacá conceptuó: *“En la actualidad el lote donde se ubicará en un futuro esta ORIP presenta una estructura de cimentación y pórticos parcial, la cual luego de estudios de consultoría realizados mediante el contrato No. 1048 de 2019, arrojo que esta estructura debe ser demolida (por no cumplir con la nueva norma NSR-10) para dar paso al nuevo edificio que ya cuenta con licencia de construcción, para las dos actividades” (Respuesta de la SNR No. 7, punto 5. Correos Concepto Infraestructura).*

De acuerdo con lo anterior, los consultores mediante el contrato No. 698 de 2020 para Miraflores Boyacá, mediante oficio No. MM-REM-0101-2020, manifestó lo siguiente:

*“Efectivamente como lo establece la NSR-10 en el título J y K, esta edificación no cumple con los espacios referentes a rutas de evacuación, no cumplen los requisitos mínimos de diseño.*

*Además, no cuenta con el área construida suficiente para soportar el programa arquitectónico solicitado por SNR. La gran mayoría de estas edificaciones se les dará un cambio de uso que anteriormente tenía como grupo de uso residencial.*

*Esto implica que al darle un grupo de uso III y IV, ya que son edificaciones indispensables aumentaría la demanda en la distribución de espacios y solicitudes técnicas. Ninguna de las edificaciones actualmente contempla acceso para discapacitados es primordial este tipo de acceso en toda Entidad pública.”*

Por tal razón se concluyó, que los diseños presentados por el contratista, no estuvieron de acuerdo con las normas de sismo resistencia NSR – 10.

Con relación a las debilidades en la Fase de Planeación por la falta de control eficiente de los diseños aprobados, la CGR de acuerdo con los soportes revisados pudo establecer que hubo una Acción de Tutela accionada por la dueña de un predio vecino en la cual se presentaron daños en los muros medianeros que eran de adobe y omisión en la construcción de las respectivas escorrentías. Como los diseños fueron aprobados por la Oficina de planeación Municipal, se evidencia que se dieron omisiones en el seguimiento a su ejecución, pues no se tuvo en cuenta al momento de iniciar la demolición de la casa antigua para construir la nueva edificación, el reforzamiento de los muros vecinos y las estructuras para las escorrentías.

De acuerdo con el fallo de Tutela, se acordó reforzamiento del muro de la propiedad afectada a través de la metodología aprobada por la AIS Colombia, por ambas caras de acuerdo con los predios vecinos, costos en los cuales incurrió la SNR con el fin de dar cumplimiento a lo resuelto en la acción de tutela y para subsanar los daños ocasionados con la demolición del bien inmueble.

De otra parte, se observó debilidades en el seguimiento por parte de la SNR en el trámite de los documentos exigidos para la renovación de la licencia, si bien era obligación del contratista e interventor, no se evidenció gestión alguna por parte de la entidad en procura de conminar al contratista e interventor, durante dos (2) años, tiempo de suspensión de la obra; toda vez que la demora en la expedición de la licencia de construcción conllevó a que el inmueble se fuera deteriorando, hasta el punto de conllevar a una demolición del mismo.

**La SNR no aportó en su respuesta, ningún documento que soporte que las obras inconclusas realizadas estuvieran de acuerdo con la normatividad NSR – 10.**

**II. Con relación a la no previsión dentro del contrato del traslado a sedes provisionales.**

La SNR en su respuesta, adosó un cuadro de presupuesto de la ORIP de Miraflores – Boyacá, en la que se observa; las unidades de medida, cantidades, valores unitarios y valor total de desmonte y reinstalación de puestos de trabajo “muebles, enseres y accesorios” sin tener en cuenta los siguientes hechos:

- El 26 de abril de 2013, mediante oficio SNR2013EE010907 GI-725-2013 se solicitó incrementó del presupuesto para los municipios de Ramiriquí y Miraflores Boyacá, para la adecuación de oficinas temporales, presupuesto de \$8.142.024, aumento a \$10.337.481 (Costos Directos). Este oficio contiene las obras imprevistas para las oficinas provisionales.
- Los días 24 y 26 de abril de 2013 fechas Iniciales para el traslado, se incumplieron, porque no se realizaron los trámites oportunos ante la ETB por parte de la SNR para el traslado de los canales de comunicación.
- El 15 de marzo de 2014 se dio la adición No. 2, por valor de \$13.189.120, para la ejecución de las Obras No Previstas – en la construcción de Miraflores.
- El 25 de julio de 2014, mediante oficio GI-1984IE-16189 se justificó un traslado presupuestal, en el cual se encuentra Miraflores, Boyacá por valor de \$78.690.812, oficio en el que se expuso los argumentos del traslado presupuestal.

Los hechos mencionados muestran circunstancias de carácter logístico, atribuibles a debilidades en la planeación realizada por la SNR ya que eran previsibles, como el trámite ante una entidad prestadora de servicios públicos para el traslado de canales de comunicación, obras de adecuación de la oficina temporal que aumentó el presupuesto para costos directos y una adición por obras no previstas - ONP en

la sede temporal, las que no se contemplaron en el presupuesto inicial expuesto por la SNR.

III. Baja ejecución del objeto contractual al punto que no se concluyó con las obras. A esta observación la Entidad, vuelve con los mismos argumentos expuestos en el punto I.

Adicional a la ya expresado, mediante oficio Nro. UTR2012-039-2015 inicialmente, el 3 de marzo de 2015 dirigido a la Secretaría General de la SNR, el contratista expuso las causas de la ruptura del Equilibrio Económico del Contrato, donde se observa circunstancias que incidieron para la baja ejecución de la obra, como fueron:

1. El retraso de más de un (1) año por parte de la Interventoría en revisar las Actas Parciales que incidieron en la ampliación de los plazos de ejecución y en el cambio de la forma de pago.
2. El Acta de Inicio fue del 6 de febrero de 2013, cinco (5) meses después de suscribirse el contrato, con lo que se afectaron los valores de los insumos y de la mano de obra.
3. La demora en la revisión y reajustes de los precios.
4. La no previsión dentro del contrato del traslado a sedes provisionales, las cuales debían ser reformadas para el funcionamiento temporal de las ORIP las que todavía estaban ocupadas, lo que implicó ítems adicionales, generando adiciones al contrato.
5. Los ítems adicionales no tuvieron planeación ya que respondieron a situaciones coyunturales que se podían haber previsto por la SNR y no lo hizo.

Se evidencia que la baja ejecución no solo tuvo como causa la suspensión de la obra por la Acción de Tutela que se presentó, hubo otros hechos atribuibles a debilidades por parte de la SNR en la gestión y el seguimiento a la ejecución del objeto contratado en el caso de Miraflores Boyacá.

La Entidad no aportó documentos soporte que desvirtúen el hallazgo, por lo tanto se mantiene en el mismo sentido.

### **HALLAZGO Nro. 18. Gestión Energética Eficiente.**

La Carta Política, en su artículo 209, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

El Artículo 30 de la Ley 1715 de 2014, modificado el artículo 292 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, estableció los lineamientos para el cumplimiento de la gestión

energética eficiente en las instalaciones de las entidades, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 30. EDIFICIOS PERTENECIENTES A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. El Gobierno nacional, y el resto de administraciones públicas, en un término no superior a un año, a partir del 1 de junio de 2019, realizarán la auditoría energética de sus instalaciones y establecerán objetivos de ahorro de energía a ser alcanzadas a través de medidas de eficiencia energética y de cambios y/o adecuaciones en su infraestructura. Tales objetivos deberán implicar para el primer año un ahorro en el consumo de energía de mínimo 15% respecto del consumo del año anterior y a partir del segundo año con metas escalonadas definidas a partir de la auditoría y a ser alcanzadas a más tardar en el año 2022. Para tal efecto, cada entidad deberá destinar los recursos (presupuesto) necesarios para cumplir con tales medidas de gestión eficiente de la energía.”*

El gasto por concepto de consumo de energía en la SNR entre el 2019 y 2022 ascendió a los \$12.298.336.778, siendo la Regional Centro la de mayor gasto reportado según el registro histórico de la entidad.

Tabla 19  
 Gasto de consumo de energía en las ORIP y nivel central de la SNR  
 (Consolidado por Región y Nivel Central) Valores en millones

REGIÓN	2019 (Jun-Dic)	2020	2021	2022	TOTAL
CARIBE	\$ 447.385.863	\$ 656.437.565	\$ 652.902.141	\$ 913.185.201	\$ 2.669.910.769
PACIFICO	\$ 303.519.380	\$ 466.486.627	\$ 469.476.215	\$ 445.142.693	\$ 1.684.624.915
ANDINA	\$ 320.386.387	\$ 496.487.313	\$ 540.330.126	\$ 586.868.040	\$ 1.944.071.866
ORINOQUÍA	\$ 137.491.771	\$ 266.042.127	\$ 245.371.589	\$ 291.760.489	\$ 940.665.977
CENTRO	\$ 665.978.137	\$ 920.226.984	\$ 998.767.991	\$ 1.216.750.697	\$ 3.801.723.809
NIVEL CENTRAL	\$ 223.813.272	\$ 327.772.960	\$ 318.963.380	\$ 386.789.830	\$ 1.257.339.442
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 2.098.574.809</b>	<b>\$ 3.133.453.576</b>	<b>\$ 3.225.811.442</b>	<b>\$ 3.840.496.950</b>	<b>\$ 12.298.336.778</b>

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Fuente: Reportes de gasto de energía SNR

La SNR, en el año 2022, realizó un diagnóstico para conocer el estado de las luminarias de las Oficinas de Registro y Direcciones Regionales de la entidad, y que a su vez, le permitiera *“proyectar y priorizar la inversión destinada a las adecuaciones de las luminarias en las oficinas propias, con aras de mejorar las condiciones físicas de los bienes y el desempeño ambiental de la entidad, y de igual forma para que las oficinas tomadas en arriendo incluyan, en los contratos, cláusulas referentes al mantenimiento preventivo y cambio de luminarias convencionales a ahorradores”*. El diagnóstico fue soportado para dar cumplimiento a la Ley 697 de 2001<sup>72</sup>, Decreto 1073 de 2015<sup>73</sup>, la Resolución 40283 de 2019<sup>74</sup> y a la Política del Sistema de Gestión Ambiental de la SNR.

<sup>72</sup> Ley mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas...

<sup>73</sup> (...) Decreto único reglamentario del sector Administrativo de Minas y Energía (...)

<sup>74</sup> Por la cual se deroga la Resolución número 180606 de abril 28 de 2008 en la que se especifican los requisitos técnicos que deben tener las fuentes lumínicas de alta eficacia usadas en sedes de entidades públicas.

Este ejercicio de diagnóstico, si bien, es una fuente de información importante para la SNR, no exime a la entidad de no haber realizado auditoría energética de sus instalaciones y de contar con información suficiente y cualificada sobre su estado de consumo y ahorro de energía desde 2019.

En cuanto a los objetivos y metas de ahorro de energía, la SNR estableció los siguientes:

Tabla 20  
Objetivos y metas

<b>OBJETIVOS DE AHORRO DE ENERGÍA TRAZADOS 2023</b>	<b>META - 2023</b>
Modernización de iluminación en oficinas	Cambio de la totalidad de las luminarias a tecnología led en las oficinas.
Uso racional de los sistemas de aire acondicionado	Ahorrar en el consumo energético en las oficinas.
Reducir consumo energético en equipos de computo	Apagar los equipos que no se utilicen durante las 24 horas y fines de semana.
Realizar mantenimiento preventivo oportuno en plantas eléctricas	Reducir la emisión de gases contaminantes de plantas eléctricas

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Frente a lo anterior se evidencia que la entidad no contó con objetivos trazados y metas fijadas para las vigencias anteriores como lo establece la norma: *“Tales objetivos deberán implicar para el primer año un ahorro en el consumo de energía de mínimo 15% respecto del consumo del año anterior y a partir del segundo año con metas escalonadas definidas a partir de la auditoría y a ser alcanzadas a más tardar en el año 2022...”*

La SNR, para las vigencias 2020, 2021 y 2022, difundió, en sus medios internos, cinco ediciones de su boletín informativo denominado “Pongámonos en Ambiente”, en las que hizo alusión al uso eficiente y ahorro de energía en la entidad. Donde se pudo evidenciar que estas acciones comunicativas corresponden a las contempladas en el marco del Plan Institucional de Gestión Ambiental de la entidad; lo que hubiese sido aprovechado y orientado como parte de las acciones desarrolladas para cumplir con las metas que no se fijaron en estas vigencias de acuerdo a la norma.

Referente a los “ (...) cambios y/o adecuaciones en su infraestructura” la SNR, en la vigencia 2021, firmó contratos, cuya inversión ascendió a \$ 5.528.802.605<sup>75</sup>, con el objetivo de *“Contratar por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de ajuste a las obras de mantenimiento, adecuación y mejoramiento de inmuebles donde funcionan oficinas de registro de instrumentos públicos a nivel nacional divididas en agrupaciones”*, que fueron ejecutados durante la vigencia 2021 y 2022 en 26 ORIP y el edificio del nivel central de la entidad y que, salvo las oficinas de Patía – El Bordo y Cartago, se contemplaron gastos relacionados con el cambio de luminarias y sus respectivos gastos requeridos para este fin, así como los asociados a la red eléctrica. Donde también se pudo observar una baja cobertura de ORIP, sumado a que estas

<sup>75</sup> El valor corresponde a la cifra total de las 27 actas de recibido final de las obras contratadas por la SNR en 2021

adecuaciones contratadas hacen parte de las obras de mantenimiento que deben garantizar el funcionamiento adecuado de las oficinas de la entidad y no se encuentran presupuestadas y justificadas en cumplimiento a la norma, adicionalmente este cambio de luminarias no reflejó una disminución en el gasto del servicio de energía eléctrica.

En conclusión, conforme con lo anteriormente expuesto, debido a la no aplicación de la norma, la SNR no logró establecer y ejercer medidas de eficiencia energética que le hubiesen permitido cumplir con las obligaciones fijadas y especificadas en el artículo 30 de la Ley 1715 de 2014, modificado el artículo 292 de la Ley 1955, para el ahorro en el consumo de energía, así como haber destinado recursos para ello y dar cobertura en todas sus oficinas.

## RESPUESTA SNR

Mediante Oficio SNR2023EE040413 del 26 de abril de 2023, la SNR manifiesta que, para dar cumplimiento con la citada normatividad para la gestión eficiente de la energía en las instalaciones, plantea, por medio de su Sistema de Gestión Ambiental y el Grupo de Infraestructura, las siguientes actividades para la vigencia 2023.

Tabla 21  
 Actividades a Desarrollar Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Energía 2023

Estrategia	Actividad	Entregable	Fecha De Ejecución	Responsable
Educación ambiental y divulgación.	Realizar jornadas de concientización a través de charlas y medios audiovisuales.	Realizar (1) una jornada por semestre con los líderes ambientales de cada oficina.	Junio y Diciembre	Sistema de Gestión Ambiental. Líderes Ambientales
	Divulgar en la Intranet de la Entidad, temas relacionados con el ahorro y uso eficiente de la energía	Realizar (1) una divulgación por semestre a través de intranet.	Junio y noviembre	Sistema de Gestión Ambiental. Grupo de Comunicaciones
Diagnóstico de consumos e infraestructura de luminarias de la entidad	Consolidar base de datos con los consumos de la Energía de cada una de las ORIPS jurisdicción de cada Dirección Regional para la vigencia 2023.	Informe de consumos para la vigencia 2023	Marzo, junio, septiembre y diciembre	Direcciones Regionales Líderes Ambientales
	Analizar la información de consumos de energía reportada por las Direcciones Regionales.	Informe de consumos vigencia 2023	Diciembre	Sistema de Gestión Ambiental.
	Recolectar, consolidar y analizar la información suministrada por el grupo de infraestructura en relación a la cantidad y estado de las luminarias de la Entidad.	Informe del estado de las luminarias - vigencia 2023	Diciembre	Grupo de Infraestructura Sistema de Gestión Ambiental
Alternativas de minimización del consumo de energía	Realizar mesa de trabajo con la Oficina de Tecnología de la Información (OTI) y partes interesadas, para establecer estrategias que permitan minimizar el consumo de energía.	Actas de reunión	Noviembre	OTI- Oficina Tecnología de Información Sistema de Gestión Ambiental

Estrategia	Actividad	Entregable	Fecha De Ejecución	Responsable
Intervenciones de Oficinas de Registro	Intervenciones a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos a nivel nacional, donde se realizaran mantenimientos, construcciones y/o reforzamientos y se tiene previsto las adecuaciones de las luminarias.	Actas de recibo final de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos	Diciembre	Grupo de Infraestructura

Fuente: Respuesta de SNR a Observación Nro. 13.

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La SNR plantea una serie de actividades para ser desarrolladas en la vigencia 2023, las cuales están direccionadas al ahorro del consumo de energía.

La CGR no desconoce las actividades proyectadas para ser ejecutadas en la vigencia 2023, sin embargo, ello no la exime de haber cumplido con lo consagrado en el artículo 30 de la Ley 1715 de 2014, modificado el artículo 292 de la Ley 1955, para el ahorro en el consumo de energía, así como haber destinado recursos para ello y dar cobertura en todas sus oficinas, puesto que no logró establecer y ejercer medidas de eficiencia energética que le hubiesen permitido cumplir con las obligaciones fijadas y especificadas para ejecutarse en las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022, como lo establece la norma. Por esta razón, el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue formulado.

## ANEXO Nro. 2

En desarrollo del proceso auditor se recibieron las siguientes solicitudes ciudadanas:

1. 2022-255729-82111-D Relacionada con presuntas irregularidades en la SNR, en el proceso de expedición de Certificados de Tradición y Libertad y Certificados de no Propiedad por terceros ajenos a la SNR y a través de páginas online.

Frente a los hechos del escrito ciudadano, como de la revisión de la normatividad que los regula, la gestión desarrollada por la Entidad y dentro de la competencia constitucional y legal que corresponde a la Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras, así como las verificaciones, consideraciones y evaluaciones desarrolladas, con relación a los hechos denunciados y soportes obtenidos, se pudo establecer que:

- Dada la naturaleza jurídica de la SNR como órgano de vigilancia y control adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho y la inexistencia de expresa disposición legal que prevea un régimen excepcional a la actividad contractual de la SNR, los negocios jurídicos que involucren acuerdos de voluntades que generen obligaciones, se debe regir por el Estatuto General de la Contratación Pública, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que señala que son los Contratos Estatales.
- La SNR suscribió Acuerdos de Niveles de Servicios (ANS) a través de los cuales autorizó a terceros, denominados “operador” y “aliado”, a la prestación presencial y virtual de servicios de registro que son de competencia de la Entidad, de conformidad con las Resoluciones 10401 del 26 de septiembre de 2017 y 02436 del 19 de marzo de 2021 de la SNR.
- La suscripción por parte de la SNR de los ANS referidos sin someterse al estatuto de contratación pública y en general sin atender a las normas que gobiernan su régimen legal y contractual, obedeció a la falta de un adecuado análisis jurídico en torno a la naturaleza, contenido y alcance de los ANS, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano.
- La inobservancia propició la suscripción por la SNR de un ANS con un aliado sin regular de manera clara y puntual las condiciones tarifarias finales aplicadas por este al usuario por cuanto, no se determinó el valor máximo que dicho operador podría cobrar al ciudadano por la prestación del servicio.
- De otro lado, al analizar el acuerdo de niveles de servicio suscrito entre la SNR la firma proyectos legales SAS con Nit 900.666.582-2, se estableció que a través de canales virtuales no autorizados (...) *“el operador adquirió, expidió y comercializó 1.256.324 CTLS23, para lo cual utilizó el CUPO*

*asignado, descontando por cada documento, no la tarifa aplicable para los CTLS expedidos por medios electrónicos –canal virtual- sino, en su mayoría, la tarifa que correspondía a los CTLS que se compraban de manera masiva a través de cupo de servicios - canal físico-, lo que generó una subestimación en las cuentas de ingresos y patrimonio, constitutivas de ingresos dejados de percibir por parte de la SNR, dando lugar a una lesión al patrimonio público, representada en un detrimento por \$ 3.524.300.400,” (...).*

**Por las anteriores situaciones se materializaron hallazgos con incidencia fiscal penal y disciplinaria.**

2. 2022-252440-82111-D Relacionada con irregularidades en la ejecución presupuestal, vigencias futuras, venta de lote en la calle 26, demandas por decisiones ilegales, obras de infraestructura innecesaria entre otros aspectos.

De las evaluaciones desarrolladas, con relación a los hechos denunciados y soportes obtenidos, se pudo establecer que:

- Se evidenció incumplimiento a lo consagrado en el artículo 11 parágrafo primero de la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2011 debido a que la SNR no ha transferido los inmuebles que no requiere para el ejercicio de sus funciones a la Central de inversiones CISA dentro de los cuales se destacan los bienes inmuebles ubicados en la Avenida Calle 24 No 54.02, barrio Manga de Cartagena, Málaga, Sevilla, Tunja y Buenaventura.
- Irregularidades presentadas en la ejecución del contrato No. 687 de 2020 referente a la construcción de la ORIPS de Villavicencio, toda vez, que en la visita realizada por el equipo auditor se evidenciaron grietas en diferentes placas del Pavimento en Concreto rígido que fue construido en la zona de descargue y parqueaderos del primer piso de la edificación, sin que a la fecha la SNR haya conminado al contratista para realizar el diagnóstico, solución y reparación de los daños presentados en el concreto.
- Dentro del desarrollo de la auditoria se evidenciaron deficiencias y debilidades en la terminación de la ORIP de Facatativa, sin que a la fecha la SNR haya tomado las medidas pertinentes y oportunas para poner en funcionamiento la obra destinada para tal fin.
- De igual manera, se evidenció y planteó dentro del informe, la obra abandonada para la ORIP de Miraflores, construcción que debe ser demolida para dar paso a la nueva infraestructura proyectada por la SNR.
- Debilidades y falencias en el seguimiento y monitoreo a cargo de los supervisores de los contratos, situación que conllevó a que se determinaran hallazgos con incidencia fiscal y disciplinaria, específicamente para los

contratos de los aplicativos SARA, MIFGS, contratos de obra 1944 y 1945 de 2021 relacionados con la dotación de muebles para las ORIPS en todo el país.

- Referente al contrato Proyecto Bachué, se adelantó una actuación especial de fiscalización por parte de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e instituciones financieras, cuyo resultado puede ser consultado en la página web de la contraloría [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co).
- Por otro lado, se verificaron los contratos de papelería, arrendamiento del edificio San Martín, biométrica, donde se constata la ejecución, de conformidad con la Ley 80 de 1993 y sus disposiciones reglamentarias.

ANEXO 3. ESTADOS FINANCIEROS



MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

ANEXO No.2  
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA  
CORTE A DICIEMBRE 31 COMPARADO 2022 - 2021  
(Cifras en Pesos Colombianos)

Código	ACTIVO	Corte a Diciembre 31 de 2022	Corte a Diciembre 31 de 2021 Sin Reajustar	Corte a Diciembre 31 de 2021 Reajustado	Código	PASIVO	Corte a Diciembre 31 de 2022	Corte a Diciembre 31 de 2021 Sin Reajustar	Corte a Diciembre 31 de 2021 Reajustado
<b>CORRIENTE</b>					<b>CORRIENTE</b>				
1.1	Efectivo y Equivalentes del Efectivo	740.354.872.223,09	699.768.979.009,91	699.768.979.009,91	2.4	Cuentas por Pagar	272.780.622.717,81	429.428.082.198,96	428.428.082.198,96
1.1.05	Caja	235.874.717.051,45	131.764.307.035,90	131.764.307.035,90	2.4.1	Adquisición De Bienes Y Servicios Nacionales	156.934.130.507,02	297.544.859.114,88	297.544.859.114,88
1.1.10	Depósitos en Instituciones Financieras	0,00	0,00	0,00	2.4.2	Subvenciones por Pagar	13.257.189.759,77	11.591.993.344,55	11.591.993.344,55
1.1.32	Efectivo de Uso Restringido	235.874.717.051,45	131.763.703.609,90	131.763.703.609,90	2.4.02	Transferencias Por Pagar	0,00	0,00	0,00
1.3	Cuentas por Cobrar	0,00	664.328,00	664.328,00	2.4.03	Transacciones Por Pagar	132.769.723.158,00	277.615.483.941,56	277.615.483.941,56
1.3.11	Contribuciones Tasas e Ingresos No Tributarios	14.822.642.228,56	8.331.168.083,40	8.331.168.083,40	2.4.07	Recursos A Favor De Terceros	1.962.353.415,99	1.447.394.959,82	1.447.394.959,82
1.3.38	Sentencias, Laudos Arbitrales Y Conciliaciones Extrajudiciales A Favor	13.921.338.543,89	7.955.239.958,00	7.955.239.958,00	2.4.24	Descuentos De Nomina	22.593.968,00	17.624.086,00	17.624.086,00
1.3.84	Otras Cuentas por Cobrar	5.171.536,00	28.894.848,00	28.894.848,00	2.4.36	Retención En La Fuente E Impuesto De Timbre	2.068.710.387,05	1.769.577.318,04	1.769.577.318,04
1.3.85	Cuentas por Cobrar de Difícil Recauda	906.128.821,82	888.822.444,48	888.822.444,48	2.4.40	Impuestos, Contribuciones Y Tasas	0,00	0,00	0,00
1.3.86	Deletorio Acumulado de Cuentas por Cobrar (CR)	7.673.141.034,56	9.071.991.200,35	9.071.991.200,35	2.4.60	Créditos Judiciales	2.856.491.618,50	1.140.366.239,46	1.140.366.239,46
1.4	Previsiones por Cobrar	-7.883.137.839,69	-9.321.782.376,43	-9.321.782.376,43	2.4.60	Otras Cuentas Por Pagar	3.987.068.199,11	3.962.419.268,45	3.962.419.268,45
1.4.15	Préstamos Concedidos	0,00	0,00	0,00	2.5	Beneficios a los Empleados	16.312.154.300,00	13.666.155.424,00	13.666.155.424,00
1.4.77	Préstamos Concedidos	704.486.057,43	704.486.057,43	704.486.057,43	2.5.11	Beneficios A Los Empleados A Corto Plazo	16.312.154.300,00	13.666.155.424,00	13.666.155.424,00
1.4.80	Deletorio Acumulado de Previsiones por Cobrar (CR)	-704.486.057,43	-704.486.057,43	-704.486.057,43	2.7	Provisiones	89.363.945.591,00	103.128.228.300,00	103.128.228.300,00
1.9	Otros Activos	489.857.512.845,06	559.873.444.990,61	559.873.444.990,61	2.7.01	Litigios Y Demandas	88.676.376.987,00	103.128.228.300,00	103.128.228.300,00
1.9.05	Bienes y servicios pagados por anticipado	7.823.569.228,09	4.976.147.301,01	4.976.147.301,01	2.7.90	Provisiones Diversas	517.568.604,00	0,00	0,00
1.9.06	Avances Y Anticipos Entregados	638.347.573,93	322.593.440,56	322.593.440,56	2.8	Otros Pasivos	10.140.392.229,79	15.088.839.360,08	15.088.839.360,08
1.9.08	Recursos Entregados En Administración	481.284.303.065,04	553.820.747.134,04	553.820.747.134,04	2.8.10	Ingresos Recibidos Por Anticipado	10.140.392.229,79	15.088.839.360,08	15.088.839.360,08
1.9.09	Depósitos Entregados En Garantía	111.285.978,00	753.957.115,00	753.957.115,00	2.9.02	Recursos recibidos en administración	0,00	0,00	0,00
<b>NO CORRIENTE</b>					<b>NO CORRIENTE</b>				
1.8	Propiedades Planta y Equipo	283.634.278.246,96	256.969.894.289,67	256.969.894.289,67	2.5.14	Beneficios Posempleo - Pensiones	0,00	251.804.264.047,85	43.073.356.825,85
1.8.05	Tenencia	228.180.106.759,74	214.097.483.687,40	214.097.483.687,40	1.9.04	Plan de activos para beneficios, preempleo	0,00	-203.067.430.472,08	-203.067.430.472,08
1.8.15	Construcciones En Curso	33.274.551.925,92	32.922.961.925,92	32.922.961.925,92	<b>TOTAL PASIVO</b>				
1.8.20	Maquinaria, planta y equipo en montaje	10.040.004.545,09	2.414.003.840,08	2.414.003.840,08	272.780.622.717,81	681.232.346.246,81	472.601.439.024,81		
1.8.25	Maquinaria, planta y equipo en montaje	3.402.823.030,80	0,00	0,00	<b>PATRIMONIO</b>				
1.8.35	Bienes Muebles En Bodega	387.681.871,94	804.520.032,31	804.520.032,31	3				
1.8.36	Propiedades, Planta y Equipo en Mantenimiento	234.748.098,00	132.923.335,00	132.923.335,00	3.1	Gobierno	751.208.527.752,24	275.506.617.052,77	484.237.424.274,77
1.8.37	Propiedades, Planta Y Equipo No Equipados	69.388.438.659,82	69.963.718.402,70	69.963.718.402,70	3.1.05	Capital Fiscal	476.194.144.651,57	453.053.114.651,57	453.053.114.651,57
1.8.40	Edificaciones	109.779.270.974,00	108.114.006.974,00	108.114.006.974,00	3.1.09	Resultados De Ejercicios Anteriores	-58.216.009.628,05	-66.788.194.849,04	-66.788.194.849,04
1.8.45	Plantas, Ochos Y Tuberías	4.925.982.327,95	5.033.431.984,85	5.033.431.984,85	3.1.10	Excedentes del Ejercicio	225.455.605.625,36	35.035.202.407,42	35.035.202.407,42
1.8.50	Redes, Líneas Y Cables	7.673.400,00	7.673.400,00	7.673.400,00	3.1.45	Impactos Por La Transición Al Nuevo Marco De Regulación	0,00	0,00	0,00
1.8.55	Maquinaria Y Equipo	93.001.819,00	93.001.819,45	93.001.819,45	3.1.51	Generación O Pérdidas Por Planes De Beneficios A Los Emple	108.774.737.414,96	-135.763.605.156,59	72.937.302.065,41
1.8.60	Equipo médico científico	5.831.000,00	0,00	0,00					
1.8.65	Muebles, Enseres Y Equipo De Oficina	6.480.084.246,30	4.219.948.935,90	4.219.948.935,90					
1.8.70	Equipos De Comunicación Y Computación	50.040.111.925,22	41.432.767.789,13	41.432.767.789,13					
1.8.75	Equipos De Transporte, Tracción Y Elevación	1.285.869.028,00	1.467.870.943,00	1.467.870.943,00					
1.8.85	Depreciación Acumulada De Propiedades, Planta Y Equipo (CR)	-55.112.320.656,00	-52.078.368.182,87	-52.078.368.182,87					
1.8.95	Deletorio Acumulado De Propiedades, Planta Y Equipo (CR)	-5.129.654.246,29	-431.095.511,08	-431.095.511,08					
1.9	Otros Activos	46.230.473.247,44	42.872.400.602,27	42.872.400.602,27					
1.9.02	Plan de Activos para Beneficios a los Empleados a Largo Plazo	4.153.589.721,82	1.924.126.116,48	1.924.126.116,48					
1.9.07	Activos Intangibles	68.440.670.067,10	56.502.038.625,78	56.502.038.625,78					
1.9.75	Amortización Acumulada De Activos Intangibles (CI)	-17.567.138.753,48	-15.583.765.139,99	-15.583.765.139,99					

dh

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!



ANEXO No. 2  
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA  
CORTE A DICIEMBRE 31 COMPARADO 2022 - 2021  
(Cifras en Pesos Colombianos)

	2022	2021	2020		2022	2021	2020
1.9.76	Defensores acumulados de activos intangibles (01)	-4.806.616.776,00	0,00	0,00			
	<b>Beneficios Possempio neto:</b>	<b>3.221.698.199,73</b>					
1.9.04	Plan de activos para beneficios - possempio	236.712.227.407,55					
	Obligación por beneficios possempio	-236.488.529.207,77					
	<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>1.023.989.150.470,05</b>	<b>956.738.863.299,63</b>	<b>956.738.863.299,63</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<b>1.023.989.150.470,05</b>	<b>956.738.863.299,63</b>
	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS (9)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
8.1	Activos Contingentes	18.970.260.065,65	16.968.112.734,73	16.968.112.734,73	9.1	Pasivos Contingentes	2.627.832.125.638,70
8.1.20	Litigios y Mecanismos Alternativos De Solución De Conflictos	16.804.742.891,00	15.726.556.664,00	15.726.556.664,00	9.1.20	Litigios y Mecanismos Alternativos De Solución De Conflictos	2.625.321.608.535,00
8.1.90	Otros Activos Contingentes	1.465.517.174,65	1.242.556.070,73	1.242.556.070,73	9.1.90	Otros Pasivos Contingentes	2.151.517.103,70
8.3	Deudoras de Control	35.269.408.946,25	23.868.621.315,78	23.868.621.315,78	9.3	Acreedoras de Control	111.099.639.819,31
8.3.15	Bienes y Derechos Retirados	7.673.628,00	7.624.728,00	7.624.728,00	9.3.06	Bienes Recibidos En Custodia	0,00
8.3.47	Bienes Entregados A Terceros	76.498.774,16	76.498.774,16	76.498.774,16	9.3.12	Liquidación Provisional De Bienes Pensionados	904.065.000,00
8.3.55	Ejecución de proyectos de inversión	33.559.064.312,87	22.150.062.539,06	22.150.062.539,06	9.3.25	Bienes aprehendidos o incautados	149.700.000,00
8.3.61	Responsabilidades En Proceso	1.530.066.839,22	1.578.329.882,56	1.578.329.882,56	9.3.50	Prestamos por recibir	64.532.439.736,06
8.3.90	Otras Cuentas Deudoras De Control	56.085.382,86	56.085.382,86	56.085.382,86	9.3.55	Ejecución de proyectos de inversión	43.886.391.799,23
8.9	Deudoras de Control por (Contra) (CR)	-95.239.669.812,50	-40.837.734.050,51	-40.837.734.050,51	9.3.90	Otras Cuentas Acreedoras De Control	2.531.108.284,80
8.9.05	Activos Contingentes Por Contra (C)	-19.076.260.065,65	-16.968.112.734,73	-16.968.112.734,73	9.8	Acreedoras de Control por (Contra) (DR)	-2.738.931.765.459,01
8.9.15	Deudoras de Control Por Contra (C)	-35.269.408.946,25	-23.868.621.315,78	-23.868.621.315,78	9.8.05	Pasivos Contingentes Por Contra (DR)	-2.627.832.125.638,70
					9.8.15	Acreedoras De Control Por Contra (DR)	-111.099.639.819,31

Nota 1: La Diferencia que se presenta entre los elementos del Estado Financiero del sistema SIF, y el Estado de Situación Financiera, corresponde a los lineamientos de presentación determinados en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno Capítulo II PASIVOS Numeral 5.2.1, presentación beneficios possempio.  
Nota 2: Durante la vigencia 2022 la entidad realizó la reorganización de los estados financieros con corte a diciembre 2021 acorde con el cambio presentado en el pasivo pensional, el ajuste de la corrección se detalla en la nota 3.2 Correcciones contables y en las cuentas ajustadas Beneficios possempio y Ganancias o pérdidas por beneficios possempio.

FIRMA:   
NOMBRE: ROSVELT RODRIGUEZ RENGIFO  
CEDULA: 11.241.296  
SUPERINTENDENTE DE NOTARIADO Y REGISTRO

FIRMA:   
NOMBRE: YOLANDA RODRIGUEZ ROLDAN  
CEDULA: 29.832.596  
COORDINADORA GRUPO CONTABILIDAD  
T.P. No. 3799-T

VOBO:  
FIRMA:   
NOMBRE: WILLIAM PÉREZ CASTAÑEDA  
CEDULA: 18.656.408  
SECRETARIO GENERAL  
FIRMA:   
NOMBRE: ALVARO DE PÁRAMO GONZÁLEZ TRUJILLO  
CEDULA: 19.419.246  
DIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

ANEXO No. 4  
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
ESTADO DE RESULTADOS  
ENERO 1 a DICIEMBRE 31 COMPARADO 2022 - 2021  
(Cifras en Pesos Colombianos)

Código	Cuentas	Enero 1 a Diciembre 31 de 2022	Enero 1 a Diciembre 31 de 2021 Sin Recargos	Enero 1 a Diciembre 31 de 2021 Recargado
<b>INGRESOS SIN CONTRAPRESTACION</b>				
4.1	INGRESOS FISCALES	1.641.391.856.465,82	1.379.913.433.598,39	1.379.913.433.598,39
4.1.10	NO TRIBUTARIOS	1.642.317.264.411,82	1.380.823.091.516,39	1.380.823.091.516,39
4.1.95	DEVOLUCIONES Y DESCUENTOS (DB)	-1.015.407.946,00	-909.858.008,00	-909.858.008,00
4.4	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	7.091.335.512,00	573.161.845,03	573.161.845,03
4.4.28	OTRAS TRANSFERENCIAS	7.091.335.512,00	573.161.845,03	573.161.845,03
<b>GASTOS</b>				
5.1	DE ADMINISTRACION	356.591.758.863,40	289.443.295.324,99	289.443.295.324,99
5.1.01	SUELDOS Y SALARIOS	90.439.328.041,80	84.622.652.019,00	84.622.652.019,00
5.1.03	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	27.215.227.347,00	25.708.791.580,00	25.708.791.580,00
5.1.04	APORTES SOBRE LA MÓMINA	5.820.689.100,00	5.616.554.300,00	5.616.554.300,00
5.1.07	PRESTACIONES SOCIALES	32.884.819.083,60	47.240.074.246,00	47.240.074.246,00
5.1.08	GASTOS DE PERSONAL DIVERSOS	5.820.381.403,14	1.305.598.106,74	1.305.598.106,74
5.1.11	GENERALES	170.215.585.270,61	121.227.575.876,85	121.227.575.876,85
5.1.20	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	4.085.728.617,25	3.722.049.196,00	3.722.049.196,00
5.3	PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	76.312.613.858,65	51.328.866.958,58	51.328.866.958,58
5.3.47	DETERIORO DE CUENTAS POR COBRAR	721.905.756,65	915.571.428,52	915.571.428,52
5.3.51	DETERIORO DE CUENTAS POR COBRAR	4.714.778.588,61	21.960.705,07	21.960.705,07
5.3.57	DETERIORO DE ACTIVOS INTANGIBLES	8.806.616.778,00	0,00	0,00
5.3.60	DEPRECIACIÓN DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	5.053.100.367,60	5.932.588.359,63	5.932.588.359,63
5.3.66	AMORTIZACIÓN DE ACTIVOS INTANGIBLES	7.901.620.165,59	3.821.729.558,93	3.821.729.558,93
5.3.68	PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS	48.114.594.202,00	40.634.810.906,43	40.634.810.906,43
5.3.73	PROVISIONES DIVERSAS	0,00	0,00	0,00
5.4	TRANSFERENCIAS	1.059.091.564.233,40	994.024.818.157,01	994.024.818.157,01
5.4.23	OTRAS TRANSFERENCIAS	1.000.196.362.091,40	928.263.413.162,78	928.263.413.162,78
5.4.24	SUBVENCIONES	58.895.172.142,00	65.761.404.994,23	65.761.404.994,23
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL</b>				
		166.397.255.022,37	45.691.820.913,24	45.691.820.913,24
4.8	OTROS INGRESOS	66.792.657.404,83	9.084.787.519,15	9.084.787.519,15
4.8.02	FINANCIEROS	1.320.170.119,92	745.767.047,67	745.767.047,67
4.8.08	INGRESOS DIVERSOS	65.293.991.009,96	8.272.275.347,98	8.272.275.347,98
4.8.30	REVERSION DE LAS PERDIDAS POR DETERIORO DE VALOR OTRAS C/C	169.496.275,00	66.745.123,50	66.745.123,50
5.8	OTROS GASTOS	16.715.486.042,38	4.351.341.794,46	4.351.341.794,46
5.8.02	COMISIONES	7.302.571.969,22	2.879.878.873,83	2.879.878.873,83
5.8.04	FINANCIEROS	7.500,00	3.929.754,16	3.929.754,16
5.8.90	GASTOS DIVERSOS	1.045.558.336,16	434.405.812,47	434.405.812,47
5.8.93	DEVOLUCIONES Y DESCUENTOS INGRESOS FISCALES	2.367.358.217,00	1.033.127.354,00	1.033.127.354,00
5.8.95	DEVOLUCIONES, REBAJAS Y DESCUENTOS EN VENTA DE SERVICIOS	0,00	0,00	0,00
5.8.97	COSTOS Y GASTOS POR DISTRIBUIR	0,00	0,00	0,00
<b>EXCEDENTE O (DÉFICIT) DEL EJERCICIO</b>				
		212.474.416.384,87	59.425.266.637,93	59.425.266.637,93
4.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	12.985.652.560,49	4.649.505.664,49	4.649.505.664,49
4.7.25	FONDOS RECIBIDOS	12.299.610.377,48	4.525.229.778,49	4.525.229.778,49
4.7.32	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	685.742.183,00	124.275.886,00	124.275.886,00
5.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	4.313.320,00	39.569.895,00	39.569.895,00
5.7.20	OPERACIONES DE ENLACE	4.313.320,00	39.569.895,00	39.569.895,00
<b>EXCEDENTE O (DÉFICIT) DEL EJERCICIO</b>				
		226.455.465.626,36	65.035.202.407,42	65.035.202.407,42

FIRMA:   
NOMBRE: ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO  
CEDULA: 14.349.279  
SUPERINTENDENTE DE NOTARIADO Y REGISTRO

FIRMA:   
NOMBRE: YOLANDA RODRIGUEZ ROLDAN  
CEDULA: 29.532.568  
COORDINADORA GRUPO CONTABILIDAD  
T.P. No. 37999-7

VoBo:

FIRMA:   
NOMBRE: WILLIAM PÉREZ CASTAÑEDA  
CEDULA: 19.656.498

SECRETARÍA GENERAL  
FIRMA:   
NOMBRE: ÁLVARO DE PÁTIMA GÓMEZ TRUJILLO  
CEDULA: 19.419.246  
DIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

## ANEXO 4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Código	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	¿Persiste en la vigencia auditada?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
201408	H3. La ORIP de Ibagué en el proceso de inscripción y registro de diversos actos administrativos y escrituras públicas presentó las siguientes falencias: superó el término de 5 días para realizar el proceso de registro se cobraron derechos de registro a los usuarios por conceptos no requeridos, no se realizaron análisis o calificación integral de los mismos (...)	16/12/2022	SI	Se han implementado acciones de mejora en las ORIP para vacantes de funcionarios, sin embargo las dificultades se siguen presentando, las causas continúan. En relación con las devoluciones se siguen presentando (no fue procedente registrar, cobro indebido).
201465	H25. Se evidenció la inadecuada verificación por parte de los funcionarios responsables en la aplicación de tarifas y debilidades de Control interno de la Oficina	20/07/2022	SI	Pese a las capacitaciones, las situaciones se siguen presentando, las acciones no han sido efectivas. De otro lado, se pensionan las personas, cambian las tarifas, los conceptos y no se tiene claridad frente a los actos. Falta fortalecer la capacitación frente a las liquidaciones de las tarifas, hipotecas entre otras.
201606	H40. Reservas Presup. Constituidas Vig.2015-Ejecutadas vig.2016: En vigen.2015 la SNR constituyó 567 reservas presupuestales. x\$27.717.908.051. Se seleccionó muestra de 15 x\$9.616.349.232, para evaluar ejecuc. al 31/Dic/16. Se encontró que en 4 (Anexo) quedó saldo por utilizar x\$241.993.196, los cuales no se cancelaron mediante acta como lo indica la norma presup., con el objeto reducir compro	31/12/2022	SI	Las capacitaciones se han dado, se han actualizado los procedimientos, se han actualizado las políticas contables (27-12-2022), sin embargo se siguen presentando estas situaciones, lo que evidencian que las acciones no han sido efectivas. No se aplica el plan anual de adquisiciones, lo que conlleva a que se presente esta situación. Esta situación se ha evidenciado en el comité de sostenibilidad contable (4) y se deja plasmado estas situaciones.
201401	H41. La entidad constituyó reservas presupuestales respecto de obligaciones legalmente contraídas, pero cuyo cumplimiento y reconocimiento no podía exigirse ni extenderse a la siguiente vigencia (2015), en tanto que el plazo de ejecución le imponía como límite el 28/12/2014, siendo improcedente el procedimiento presupuestal realizado.	31/12/2022	SI	
201404	H42. La SNR a 31 de diciembre de 2014, no ha legalizado viáticos \$1.338 millones dentro de los términos establecidos por falta de control y seguimiento. Se giran \$1.212.3 millones a 498 funcionarios sin legalizar la anterior comisión. En la base de datos existen 22 exfuncionarios que a febrero 17 de 2015 no habían realizado \$43.6 millones (pág. 35 informe)	31/12/2022	SI	Se ha mejorado la situación, sin embargo se siguen presentando estas deficiencias. Los controles no son efectivos para anular esta situación.
2011-2012	H45. H17. Constitución de Reservas Presupuestales. La SNRg constituyó reservas presupuestales por \$69.937.6 millones que corresponden a novecientos cuarenta y ocho (948) registros, en forma selectiva se revisaron los documentos soportes de cuarenta y uno (41) reservas, por valor de \$33.773., millones lo que representa el 48.29% de las reservas constituidas.	31/12/2022	SI	Las capacitaciones se han dado, se han actualizado los procedimientos, se han actualizado las políticas contables (27-12-2022), sin embargo se siguen presentando estas situaciones, lo que evidencian que las acciones no han sido efectivas. No se aplica el plan anual de adquisiciones, lo que conlleva a que se presente esta situación. Esta situación se ha evidenciado en el comité de sostenibilidad contable (4) y se deja plasmado estas situaciones. Debido a que los procesos de contratación, se adjudican en el segundo semestre (falta de planeación en sitio de obras).
2011-2012	H46. H19. Del análisis y verificación a la ejecución de las reservas presupuestales constituidas con cargo al presupuesto de los años 2010 y 2011, para ser ejecutadas en las vigencias 2011, 2012, se evidencia deficiencias en su gestión, y control, debido a que algunas de estas reservas fueron ejecutas parcialmente y no en su totalidad.	31/12/2022	SI	
201507	H47. Anualidad presupuestal. Se comprometieron recursos y registraron gastos que corresponden a servicios no recibidos en la vigencia 2015, relacionado con las comisiones de servicios a desarrollarse en los meses de enero y febrero de 2016, distorsionando con ello la contabilidad presupuestal, al reflejar hechos que no pertenecen a la realidad económica de la SNR, limitando a su vez una	31/12/2022	NO	Esta situación se presentó en viáticos donde superaba la vigencia, sin embargo y debido a la implementación de los procedimientos y circulares, no se volvió a presentar esta situación.
201514	H49. Causación Gastos de Viaje - Viáticos. Las comisiones de servicio que se ejecutaron en el 2015, según lo reportado por el grupo de viáticos y gastos de viaje, aproximadamente 180 comisiones por valor de \$126.191.531 se encuentran sin legalizar, generando sobreestimación en la cuenta 1420 Avances y Anticipos Entregados y subestimación en la cuenta 5211 Generales.	1/08/2022	SI	Se ha mejorado la situación, sin embargo y pese a la ejecución de las actividades previstas para subsanar el hallazgo, se siguen presentando estas dificultades. Los controles no son efectivos para anular esta situación.

## ANEXO 4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Código	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	¿Persiste en la vigencia auditada?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
201801SE	<i>H50. Incumplimiento en las fechas de entrega de las dotaciones, ya que los procesos adoptados por la SNR, en búsqueda del deber legal que le asiste en cuanto al suministro de dotación, han sido ampliamente extemporáneos, lo que se evidencia en la colocación de las órdenes de compra, la rendición y la entrega efectiva de la dotación a los beneficiarios, (...)</i>	28/02/2022	SI	El incumplimiento en la entrega de las dotaciones se sigue presentando, esto se deriva por la dificultad que se presenta por los acuerdos marcos de precios. (En el 2022 entregaron la dotación correspondiente a 2021 quedando pendiente 2022).
201802SE	<i>H51. Supervisión órdenes de compra para adquirir dotaciones al amparo del AMP CCE-456-1-AMP-2016. Incumplimiento de la normatividad legal aplicable y la inobservancia de las obligaciones y responsabilidades de la supervisión, lo que conlleva a fallas en el seguimiento y control, así como la falta de controles efectivos (...).</i>	15/08/2022	SI	Se sigue presentando esta dificultad, debido a que TH no se ha apersonado de la situación y la misma persiste en el tiempo y no se tiene control en la ejecución. Esto genera sobrecosto, reproceso y que los funcionarios no usen la dotación.
201804	<i>H52. Se presentaron deficiencias en la programación del presupuesto y supervisión del contrato; lo que permitió que los recursos del anticipo se encuentren en un patrimonio autónomo sin ser utilizados, que la ejecución presupuestal de los recursos se encuentre rezagada y que las vigencias futuras se ejecuten en el año siguiente, aplazando todos los entregables del contrato.</i>	31/12/2022	SI	Esta deficiencia fue detectada en el informe de auditoría de la CGR vigencia 2018 para el contrato de Bachué. La OCl valida esta situación en la vigencia 2022 para otros contratos como SARA y MIFGS encontrando las mismas situaciones. Una vez analizado los documentos del contrato 882 de 2017, se evidenció que hubo 6 prorrogas sucesivas, además de la no actuación por parte de la supervisión pese a tener conocimiento de las inconsistencias que se presentaron en el desarrollo e implementación de la herramienta, el cual se comunicó a la SNR en la Observación Nro. 1 "Contrato No 882 de 2017 (F) (D)" con incidencia fiscal y disciplinaria; situación que afectó el cumplimiento de la ejecución presupuestal como estaba planeada y programada. De igual forma se analizaron los documentos del contrato 691 de 2017, donde se evidenció que hubo otro sí con el que se prorrogó y se modificó el plazo de ejecución justificadas por el contratista por interoperabilidad interna y externa de los sistemas de información de la SNR, la OTI no fue tenida en cuenta en la planeación y programación así como en el estudio de necesidades de este contrato, aspectos que conocidos por la supervisión del contrato pero que no fueron considerados y se firmaron los recibidos a satisfacción siendo entregados el 100% de los recursos, pese a que los entregables no satisficieron las necesidades requeridas en dicha contratación. Como consecuencia de estas situaciones se afectó la ejecución presupuestal en la SNR.
201805	<i>H53. Del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre 2017, para ser ejecutado en la vigencia 2018, no se ejecutaron 44 reservas en cuantía de \$ 851.744.709, dado que se presentó el fenecimiento de una (1) reserva por \$ 147.607.600, la cual paso a vigencia expirada. Así mismo, se presentó pérdida de apropiación en cuarenta y tres (43) reservas por \$ 704.137.109.</i>	31/12/2022	SI	La reserva fue de 33 mil millones y se dejó de ejecutar \$2,133 millones, por lo cual se evidencia que la situación se sigue presentando. Las reservas presupuestales constituidas en el 2021 y no ejecutadas durante el 2022, fueron 4, correspondientes a los contratos 1714, 1713, 1256 y 1107 de 2021, por lo cual se fenecieron. Se evidenció que los contratos se encuentran en proceso administrativo sancionatorio por Incumplimiento.
201806	<i>H54. En el presupuesto de funcionamiento se asignó apropiación al rubro " OTROS GASTOS POR ADQUISICION DE SERVICIOS" por \$ 11.469.637.875,97. A este rubro se imputan gastos de contratos de prestación de servicios y arrendamiento, que no corresponden a la definición de este gasto. Esto demuestra deficiencia en la formulación y programación del presupuesto.</i>	31/12/2022	NO	De acuerdo con la Resolución 3832 del 18 de octubre de 2019 del Ministerio de Hacienda, "Po la cual se expide el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas CCPE", el rubro al cual se hace referencia " OTROS GASTOS POR ADQUISICION DE SERVICIOS" fue actualizado. Se verificó que en el 2022, el rubro de arrendamiento se encuentra como: A-02-02-02-007-002 SERVICIOS INMOBILIARIOS, evidenciando que esta situación no fue recurrente.
201809	<i>H56. El proyecto de inversión "actualización en línea de las bases de datos de registro y catastro a nivel nacional", por \$2.050.000.000, presentó sólo una ejecución del 6.27 %. Lo anterior prueba un deficiente seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos de inversión y alto riesgo en el cumplimiento de los objetivos previstos.</i>	31/12/2022	NO	De acuerdo con el reporte SIIF Nación II de ejecución presupuestal a con corte del 31/12/2022, se evidenció que el proyecto presentó una ejecución del 97% entre lo pagado frente lo comprometido, lo que refleja mejoras en el seguimiento y en el monitoreo de la ejecución del proyecto de inversión y reduciendo el riesgo en el incumplimiento de los objetivos previstos.
201811	<i>H58. La constitución de las reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2018, por \$ 14.093.217.522, se seleccionó una muestra de 41 reservas constituidas por un valor de \$ 9.893.517.346 equivalente al 70.2% del total de las reservas de SNR, de la muestra seleccionada no se refrendan 27 por valor de \$ 9.104.068.582,58, que representan el 92% del valor de la muestra.</i>	31/12/2022	NO	La situación fue superada. Al cierre de la vigencia 2022 la SNR constituyó 1.724 reservas presupuestales por \$42.562.872.647,30, de las cuales se seleccionó una muestra de 7 por \$27.917.897.402,30 que corresponden a un 65.59% de los recursos totales de las reservas; como resultado de la evaluación se estableció que la SNR dio cumplimiento a la normativa presupuestal aplicable; por lo tanto, la CGR refrenda 7 Reservas Presupuestales por \$27.917.897.402,30 que corresponden al 100% de la muestra. Se actualizaron y reformularon los procedimientos por parte de la SNR.

## ANEXO 4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Código	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	¿Persiste en la vigencia auditada?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
201910	H66. Ejecución Rezago PPTAL 2018. Fenecieron reservas presupuestales soportadas en una vigencia futura apropiada en el 2018 para proyectos de inversión sin ninguna ejecución. No se ejecutaron reservas en cuantía, representadas en saldos no ejecutados y cancelación de contratos, y otras no fueron utilizadas en desarrollo de contratos, dándose las actas de cancelación de las mismas.	31/12/2022	SI	Se adelantaron las actividades establecidas, sin embargo las dificultades persisten. Las reservas presupuestales constituidas en el 2021 y no ejecutadas durante el 2022 fueron 4 correspondientes a los contratos 1714, 1713, 1256 y 1107 de 2021, por lo cual se fenecieron. Se evidenció que los contratos se encuentran en proceso administrativo sancionatorio por Incumplimiento.
201911	H67. Proyecto de reforzamiento estructural. Las obligaciones frente a compromisos ascendieron al 9,26% y con respecto a la apropiación vigente a 8,6%; adicionalmente, se incluyeron como reservas presupuestales contratos que estipulaban anticipos y que no se constituyeron como cuentas por pagar, situación que incide en las cifras que refleja la ejecución del presupuesto del proyecto.	31/12/2022	NO	La situación no se presentó en la vigencia 2022. El proyecto citado ya no existe, la SNR reformuló estos proyectos relacionados con la infraestructura física y fueron consolidados en uno solo proyecto de inversión, denominado "Modernización de la infraestructura física de la SNR a nivel nacional".
201914	H69. Vigencias Futuras. No se evidenció que en la solicitud adelantada por la SNR, se haya cumplido con lo atinente de contar como mínimo con el 15% de apropiación en la vigencia 2019, dado que las cuantías establecidas reflejan el valor solicitado, como se evidencia en el cuadro (pago 103) que soporta el hallazgo y que muestra las diferencias del cupo a solicitar.	31/12/2022	NO	Se verificaron los procedimientos y la aplicabilidad por parte de las áreas, mejorando esta situación. La CGR refrenda 7 Reservas Presupuestales por \$27.917.897.402,30 que corresponden al 100% de la muestra.
202001	H77. Ingresos Fiscales No Tributarios: Respecto a la información que reportan los aplicativos utilizados por la SNR, se determinan incorrecciones en las cuentas de ingresos, lo que conlleva a una sobrestimación por \$676,3 millones y a subestimaciones por \$6.939,7 millones. Se evidencia que el proceso contable no está soportado adecuadamente por los sistemas con que cuenta la SNR.	30/05/2022	SI	Pese a que los controles han mejorado, esta situación se sigue presentando, sin embargo el área de Contabilidad de la SNR tiene identificadas las diferencias, pero estas persisten entre los ingresos con los aplicativos.
202009	H80. Rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2020: De la constitución de las reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2020, por \$27.359.791.190,28 se seleccionó una muestra de 40 reservas constituidas por un valor de \$26.492.453.908,59 equivalente al 97% del total de las reservas de SNR.	31/12/2022	NO	La situación fue superada. Al cierre de la vigencia 2022 la SNR constituyó 1.724 reservas presupuestales por \$42.562.872.647,30, de las cuales se seleccionó una muestra de 7 por \$27.917.897.402,30 que corresponden a un 65,59% de los recursos totales de las reservas; como resultado de la evaluación se estableció que la SNR dio cumplimiento a la normativa presupuestal aplicable; por lo tanto, la CGR refrenda 7 Reservas Presupuestales por \$27.917.897.402,30 que corresponden al 100% de la muestra. Se actualizaron y reformularon los procedimientos por parte de la SNR.
202010	H81. Ejecución Rezago Presupuestal 2019 se evidencia que, se encuentran 2 reservas presupuestales por \$56.060.205,80, no se ejecutaron dentro de los términos establecidos. Esta situación se presentó por deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto y a la falta de control y seguimiento de los supervisores de los contratos, lo que permitió el fenecimiento de estas partidas.	31/12/2022	SI	La situación persiste. Las reservas presupuestales constituidas en el 2021 y no ejecutadas durante el 2022 fueron 4 correspondientes a los contratos 1714, 1713, 1256 y 1107 de 2021, por lo cual se fenecieron. Se evidenció que los contratos se encuentran en proceso administrativo sancionatorio por Incumplimiento.
202011	H82. Actualización en línea de las bases de datos para el catastro multipropósito a nivel nacional: deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto de recursos nación articulada con planeación institucional y el cronograma del proyecto, los procesos de contratación, que presentó pérdida de apropiación de estos recursos por el 52%, que ascienden a \$7.373.781.401	31/12/2022	NO	De acuerdo con el reporte SIIF Nación II de ejecución presupuestal a con corte del 31/12/2022, se evidenció que el proyecto presentó una ejecución del 97% entre lo pagado frente lo comprometido, lo que refleja mejoras en el seguimiento y en el monitoreo de la ejecución del proyecto de inversión y reduciendo el riesgo en el incumplimiento de los objetivos previstos.

## ANEXO 4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Código	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	¿Persiste en la vigencia auditada?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
202012	<i>H83. ORIP Villavicencio: deficiencias en la programación y ejecución del proyecto articulado con la planeación del contrato que impactan la etapa de ejecución como aparece consignado en el informe de interventoría N. 3 que evidencia un avance del 7.47%, rezago que se refleja al constituir la reserva presupuestal por \$3.539.481.404,42 que corresponde el 70% del valor del contrato.</i>	31/12/2022	SI	Una vez analizado los documentos del contrato 882 de 2017, se evidenció que hubo 6 prorrogas sucesivas, además de la no actuación por parte de la supervisión pese a tener conocimiento de las inconsistencias que se presentaron en el desarrollo e implementación de la herramienta, el cual se comunicó a la SNR en la Observación Nro. 1 "Contrato No 882 de 2017 (F) (D)" con incidencia fiscal y disciplinaria; situación que afectó el cumplimiento de la ejecución presupuestal como estaba planeada y programada. De igual forma se analizaron los documentos del contrato 691 de 2017, donde se evidenció que hubo otro sí con el que se prorrogó y se modificó el plazo de ejecución justificadas por el contratista por interoperabilidad interna y externa de los sistemas de información de la SNR, la OTI no fue tenida en cuenta en la planeación y programación así como en el estudio de necesidades de este contrato, aspectos que conocidos por la supervisión del contrato pero que no fueron considerados y se firmaron los recibidos a satisfacción siendo entregados el 100% de los recursos, pese a que los entregables no satisficieron las necesidades requeridas en dicha contratación. Como consecuencia de estas situaciones se afectó la ejecución presupuestal en la SNR.
202013	<i>H84. Protección de los derechos de la propiedad inmobiliaria SNR nacional: nacional El proyecto de Protección de Los Derechos de la Propiedad Inmobiliaria SNR a nivel nacional, contó con una apropiación de \$4.925.153.000, se comprometieron recursos por \$3.930.235.977 que representan el 79,8% y se obligaron \$715.189.322 que asciende al 19%.</i>	28/02/2022	SI	La situación persiste. Las reservas presupuestales constituidas en el 2021 y no ejecutadas durante el 2022 fueron 4 correspondientes a los contratos 1714, 1713, 1256 y 1107 de 2021, por lo cual se fenecieron. Se evidenció que los contratos se encuentran en proceso administrativo sancionatorio por Incumplimiento.
202102AFE	<i>H87. Ingresos Estados Financieros – Recaudos (D): De acuerdo con los soportes suministrados por la SNR de extractos bancarios de ingresos, y al análisis realizado por la CGR de todas las cuentas quedó una diferencia total por \$358.954 millones para las tres vigencias en las cuentas referidas en la tabla 3 del presente hallazgo.</i>	30/05/2022	SI	Las acciones implementadas no son conducentes a subsanar las causas que generaron el hallazgo, debido a que al cierre de la vigencia 20222 persisten diferencias entre los sistemas misionales SIR y Folio con los estados financieros, situación que se evidenció por la consolidación de estos sistemas frente a lo reportado en la cuenta de ingresos. La situación persiste hasta tanto se solucione subsanando las diferencias.
202103AFE	<i>H88. Designaciones Trámites Derechos de Registro SIR y FOLIO (IP) (D) se evidencian deficiencias en la calidad de la información que se registra de las Bases de Datos de los sistemas misionales, en donde existe un procedimiento unificado para la incorporación de datos y revisión que garantice la calidad, seguridad y consistencia de la misma.</i>	31/12/2022	SI	
202101	<i>H91. Reporte Ingresos Fiscales No Tributarios. Incertidumbre por \$1.897.010.374, en la cuenta Ingresos Fiscales No tributarios (código 4110) por concepto de Tasas: Conservación Documental, Derechos de Registro, Contribuciones y Aportes sobre Ingresos Brutos de las Notarías. Administrativo</i>	31/12/2022	SI	
202102	<i>H92. Transferencia Ley 55 de 1985. Incertidumbre por \$1.414.417.164 en las transferencias a entidades beneficiarias de la Ley 55 (código 552390) y en los ingresos de la SNR (cuenta 4110) por valor de \$550.051.119)</i>	30/11/2022	SI	
202103	<i>H93. Cuentas por Cobrar – Cuotas partes pensionales (IP) y (D). Las cuentas por cobrar de difícil cobro, presenta saldos por concepto de cuotas partes pensionales por valor de \$5.753.859.483, con antigüedad mayor a 360 días, los cuales se encuentran provisionados al 100%, sin evidenciar una debida gestión de cobro. Disciplinario</i>	31/08/2022	SI	Las acciones de mejoramiento propuestas la SNR, no subsanaron la causa que ocasionó el hallazgo, por lo cual estas son inefectivas y no son validadas por este equipo auditor. Se pudo constatar que SNR no tienen el título ejecutivo donde se evidencia el recibo efectivo por parte del vendedor, y en otros casos no existe documento para ejercer la gestión de cobro debido a que son cuentas muy antiguas, que se encuentran amortizadas y deterioradas. Así mismo, es importante mencionar que, de la indagación preliminar, producto del informe de la auditoría financiera realizada a la SNR para la vigencia 2021, se trasladó por parte del funcionario Fabio Penagos a la Contraloría Delegada para Investigación en el mes de marzo 2023, un hallazgo con incidencia fiscal por valor de \$1.430 millones.
202106	<i>H96. Los proyectos de inversión "Actualización en línea de las bases de datos para el catastro multipropósito a nivel nacional" y "Modernización de la Infraestructura Física de la Superintendencia de Notariado y Registro", durante la vigencia 2021 presentaron una baja ejecución de los recursos apropiados y comprometidos.</i>	31/12/2022	SI	De acuerdo con el reporte SIIF Nación II, la ejecución presupuestal con corte al 31/12/2022, se observó que el proyecto "Actualización (...)" presentó una ejecución del 97% entre lo pagado frente a lo comprometido, lo que evidenció mejoras en cuanto al seguimiento y monitoreo de la ejecución; pese a ello, en los proyectos de "Modernización Infraestructura" sigue evidenciando una baja ejecución de lo pagado frente a lo comprometido.

## ANEXO 4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Código	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	¿Persiste en la vigencia auditada?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
202107	H97. Cancelación de Reservas Presupuestales 2020. Se presenta fenecimiento de Reservas Presupuestales 2020, por deficiencias en su constitución	20/09/2022	SI	Las reservas presupuestales constituidas en el 2021 y no ejecutadas durante el 2022 fueron 4 correspondientes a los contratos 1714, 1713, 1256 y 1107 de 2021, por lo cual se fenecieron. Se evidenció que los contratos se encuentran en proceso administrativo sancionatorio por Incumplimiento.
201423	H14. No reposan las constancias de ejecutoria del acto administrativo de adjudicación expedida por el INCODER, no obstante en el aplicativo IRIS si se evidencia su digitalización; por lo tanto no hay consonancia entre los documentos que reposan en físico con los que reposan en el aplicativo IRIS	2022/12/31	NO	Se validaron con las auditorías de registros y la implementación del sistema IRIS, sistema de gestión documental (en las 54 oficinas y las demás se halló que se encuentran todos los soportes documentales al día) 2022. y gracias a la entrada en funcionamiento de Rell,
01411	H4. Se observó que en algunos casos no se digitalizan todos los documentos de los actos a registrar o registrados, se evidenció entre otros los turnos 2014-070-6-17427 y 2014-070-6-16430, en el primer caso no se digitalizó el formulario de calificación y en el segundo caso no se digitaliza el recibo de consignación. H4. En la revisión de los documentos que se encuentran digitalizados y conservados en el aplicativo IRIS DOCUMENTAL, se evidenció que se presentan deficiencias en la foliación de las unidades de conservación y la digitalización.	2021/05/30	NO	Se validaron con las auditorías de registros y la implementación del sistema IRIS, sistema de gestión documental (en las 54 oficinas y las demás se halló que se encuentran todos los soportes documentales al día), y por a la entrada en funcionamiento de Rell.
201429	H17. La SNR adopto resolución 2915 de 03 13 2014, en donde se adopta el plan 2014 y se evidencia que las áreas actúan como ejecutoras del Plan de Acción no registran en tiempo real la información del avance de las actividades a su cargo, puesto que no cuentan con perfiles y roles definidos en el aplicativo y en su defecto el cargue de información se realiza con el apoyo y/o la clave útil	2016/02/28	NO	De acuerdo a los registros, se pudo observar que se realizó la parametrización y la actualización del aplicativo. De igual forma, se dieron las directrices para poner en la herramienta Strategos, el cual ya cuenta con los perfiles y roles definidos y ajustados para cada una de las dependencias de la entidad.
201436	H20. La SNR no cuenta con un plan de gestión integral de los residuos o desechos peligrosos, ni con un documento que registre el origen, cantidad, características y manejo que se da a los desechos generados no se cuenta con gestores autorizados para el manejo de(luminarias Tonners) los residuos ni con un centro de acopio.	2021/12/31	NO	La SNR cuenta con una nueva Resolución Nro. 02790 del 14/03/2022 que en el art 4 se establece los criterios para reglamentar la entrega por donación o destrucción de los bienes catalogados como residuos con características peligrosas, muebles y enseres o catalogados como no peligrosos hasta su disposición final. Así mismo la SNR ya cuenta con procesos, procedimientos, formatos, guías y política en gestión ambiental.
201438	H22. La entidad carece de un sistema o programa de planificación ambiental por cuanto presentado al órgano de control a pesar de su denominación ambiental 2008 2009 se constituye en un diagnóstico realizado por la entidad frente a los focos de contaminación e impactos que ella produce	2021/12/31	NO	
201510	H36. Sistema de Control de Gestión - STRATEGOS. La información mostrada en la herramienta no es coherente con los avances observados en el análisis realizado a los PAG en cada una de las dependencias de la SNR, detectando deficiencias en su utilización como: acciones que se encuentran en semáforo rojo pero con un cumplimiento del 100%, indicadores con otros colores como gris y sn color, (...)	2016/08/31	NO	De acuerdo a los registros, se pudo observar que se realizó la parametrización y la actualización del aplicativo. De igual forma, se dieron las directrices para poner en la herramienta Strategos, el cual ya cuenta con los perfiles y roles definidos y ajustados para cada una de las dependencias de la entidad.
201401	H39. ORIPS. Saldos negativos registrados en la BD que corresponden a imputaciones aritméticas entre las cuantías de los radicados. No se cuenta con los manuales de procedimientos para los aplicativos FOLIO e IRIS implementados en las Orip 's.	2020/04/24	NO	La SNR ya cuenta con los manuales y ajustes en los sistemas, no se presentan los saldos negativos en los aplicativos.
201810	H57. El proyecto de inversión "Estudios de vulnerabilidad y obras de reforzamiento estructural" para 140 oficinas de registro de instrumentos públicos a nivel nacional, contó con una apropiación de \$1.080.509.073, la cual no fue ejecutada. Lo anterior obedeció a demoras en la solicitud de actualización del proyecto ante el DNP y a inconvenientes en el cronograma de contratación.	2020/03/30	NO	Se pudo verificar que en la SNR, este tipo de proyectos ya no están abiertos, se unificaron como un solo proyecto de inversión "Modernización de la infraestructura física de la superintendencia de notariado y registro a nivel nacional".

**ANEXO 4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO**

Código	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	¿Persiste en la vigencia auditada?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
201907	H63. Cuentas X Cobrar. A 31/12/2019 las Cuentas X Cobrar registran un deterioro del 88%. Saldos de la cuenta Cuotas Partes de Pensiones, prescritos a la fecha y deteriorados del 100%, representan el 69% de la cuenta (1386). Cuentas por cobrar que se encuentran en cobro coactivo por \$1.537.6. Cuenta Pago por Cuenta de Terceros incapacidades presenta deterioro superior a los 59% prescritas.	2020/12/15	SI	Las acciones de mejoramiento propuestas la SNR, no subsanaron la causa que ocasionó el hallazgo, por lo cual estas son inefectivas y no son validadas por este equipo auditor. Se pudo constatar que SNR no tienen el título ejecutivo donde se evidencia el recibo efectivo por parte del vendedor, y en otros casos no existe documento para ejercer la gestión de cobro debido a que son cuentas muy antiguas, que se encuentran amortizadas y deterioradas. Así mismo, es importante mencionar que, de la indagación preliminar, producto del informe de la auditoría financiera realizada a la SNR para la vigencia 2021, se trasladó por parte del funcionario Fabio Penagos a la Contraloría Delegada para Investigación en el mes de marzo 2023, un hallazgo con incidencia fiscal por valor de \$1.430 millones.
201908	H64. Reporte SIRECI – Provisiones. La cuenta Provisiones – Litigios y Demandas (Código 2701) presenta saldo por \$115.201.6 millones, presenta diferencia por \$29.076 millones con respecto al reporte efectuado a la CGR a través del SIRECI.	2020/11/30	NO	La SNR implementó los controles, conciliaciones mensuales de procesos judiciales, suscripción de actas de verificación de las cuentas 27103 y la 2460, previo al reporte en el SIRECI. Se evidenció que los valores reportados coinciden con lo que se encuentra en el formato, frente a lo que reporta la oficina jurídica.
201909	H65. Ingresos recibidos por anticipado – Otras vigencias. Cuenta Otros Pasivos - Ingresos Recibidos por Anticipado detalla ingresos recibidos a 31/12/2019, el 71% corresponden a recaudos efectuados a través de VUR y SUPERGIROS, el 29% viene de vigencias anteriores. Los Ingresos Recibidos por Anticipado de las ORIPS incluyen partidas, que, en su mayoría, datan desde el 2014, 2015 y 2016.	2021/06/01	SI	Se mantiene el hallazgo, la SNR realizó prescripciones hasta la vigencia 2017 de los recursos recibidos por anticipado, por servicios pagados pero no prestados por la SNR, (los usuarios no se acercaron para hacer uso de los derechos adquiridos) hay unas partidas al cierre de la vigencia 2022 que ascienden a \$10.140 millones a nivel nacional, que corresponden a recursos recibidos en las vigencias 2018, 2019 y 2022.
201915	H70. Planeación Convenio 001 del 26/09/2018 (D). La SNR - Banco de Occidente S.A. Existe incertidumbre en lo que respecta a las condiciones en que se modificó el modelo económico para mantener la viabilidad financiera del negocio, los valores de las tarifas de servicios diferenciales mencionadas en las consideraciones del convenio, las condiciones pactadas (...)	2021/04/30	NO	Se acede al cierre del hallazgo debido a que el convenio finalizó en la vigencia 2021 sin embargo en la auditoría a la vigencia 2022, dejará n hallazgo con el registro de los desarrollos tecnológicos proporcionados por el Banco de Occidente
202026	H75. En muestra seleccionada de los FMI, se encontraron que en algunas oficinas de registros públicos, los predios no tienen la interrelación que busca integrar y armonizar entre los sistemas de registro y catastro	2020/12/01	NO	Se superó la situación. Conforme la información que se reportó en los nuevos informes, se constató que la Resolución 09089 del 29 de octubre de 2020, procedimiento de incorporación y actualización de identificadores catastrales en los folios de matrícula.
202027	H76. Ausencia de seguimiento al registro en folio de matrícula (sabana comunal San José-Valledupar) (SNR). Se observa conforme al expediente entregado por parte de agencia nacional de tierras bajo el número 201732007711300121, que se encuentra la inscripción en registró del acto administrativo, "por medio del cual se procede a deslindar y delimitar los terrenos baldíos (...)	2021/06/16	NO	Se actualizó al información con la agencia nacional de tierras para solucionar la situación presentada y se realizó el seguimiento; se evidencia la corrección en la matrícula, verificada en el folio.
<b>EFECTIVIDAD: 43%</b>			<b>INEFECTIVO</b>	
<p>*Pese a la ejecución del 100 de las actividades, las acciones implementadas no son conducentes a subsanar las causas que generaron el hallazgo, las situaciones que generaron los hallazgos persisten; por lo tanto, de los 46 hallazgos, 20 se evaluaron como efectivos y 26 se mantienen como NO Efectivos.</p> <p>* Se incluyó la evaluación de los 20 hallazgos con 85 acciones de mejora, sobre los cuales la OCI de la SNR emitió pronunciamiento de efectividad a través del SIRECI, Oficio de fecha 23 de enero de 2022, suscrito por el Jefe de la Oficina de control Interno de Gestión (E), proponiendo el cierre de los mismos.</p>				