

88111-

Bogotá, D.C.,

Contraloría General de la República :: SGD 27-06-2019 17:01
Al Contestar Cite Este No.: 2019EE0077262 Fol:51 Anex:0 FA:0
ORIGEN 88111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E
INSTITUCIONES FINANCIERAS / DAVID JOSE VALENCIA CAMPO
DESTINO RICARDO LOZANO PARDO
ASUNTO INFORME FINAL AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO SUPERSOLIDARIA CON CORTE A 31 DE
OBS

2019EE0077262



Doctor:

RICARDO LOZANO PARDO

Superintendente

Superintendencia de la Economía Solidaria

Cra. 7 No. 31 10 - Pisos 11,15 y 16

Ciudad.

Superintendencia de la Economía Solidaria



Radicado: 20194400189672

Fecha radicado: 28/06/2019 14:21

Folios: 51

Anexos: 1

Asunto: Informe final auditoría de cumplimiento SUPERSOLIDARIA con corte a 31 de diciembre de 2018

Respetado doctor Lozano:

Como es de su conocimiento, la Contraloría General de la República en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2019, adelantó Auditoría de cumplimiento a la Superintendencia de la Economía Solidaria SUPERSOLIDARIA con corte a 31 de diciembre de 2018.

Por lo anterior y de acuerdo con lo establecido en la Guía de auditoría de Cumplimiento – AC, en el marco de las Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, de manera atenta remito el documento Informe Final del proceso auditor.



Supersolidaria debe elaborar y presentar un Plan de Mejoramiento consolidado, con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4° del artículo 17 de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes (SIRECI), les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe a la CGR, a los correos electrónicos: soportesireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Atentamente,

DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO

Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Anexo: Informe en cincuenta (50) folios
Un (1) DVD que contiene el detalle de los Hallazgos No 3, 4, 5 y 6

Revisó: Wilson Padilla Gil – Director de Vigilancia Fiscal (E) 
Proyectó: Wilian Torres Quevedo – Supervisor 
Archivo: TRD 88111-077-162- Informe Final de Auditoría -

20194400189672 28/06/2019 14:21:36
400 INFORME FINAL.txt





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AL

Inventario de entidades vigiladas y a la gestión contractual

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA – SUPERSOLIDARIA
Con corte a 31 de diciembre de 2018

CGR-CDGPIF No. 018
Junio de 2019



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO A LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA SUPERSOLIDARIA

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	David José Valencia Campo
Director de Vigilancia Fiscal (E)	Wilson Padilla Gil
Supervisor	Willian Torres Quevedo
Líder de auditoría	Aura Marina Sánchez Ruiz
Audidores	Héctor Hernán Pinzón López Rodrigo Alberto Reyes Rodríguez Jairo Almenjo Rojas Mora

TABLA DE CONTENIDO

CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
1.2 FUENTES DE CRITERIOS IDENTIFICADOS	6
1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	7
1.4 LIMITACIONES DEL PROCESO	9
1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	9
1.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO	10
1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS	11
1.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	11
2 OBJETIVOS Y CRITERIOS	13
2.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS:	13
3. RESULTADOS DE AUDITORIA	33
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	33
3.1.1 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES	33
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO NO. 1	33
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO NO. 2.....	39
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO NO. 3.....	68
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO NO. 4.....	89
3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO NO. 5.....	95
3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO NO. 6.....	96
3.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO NO. 7.....	97
4. ANEXOS	100



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

88111

Bogotá D.C.,

Doctor:

RICARDO LOZANO PARDO

Superintendente

Superintendencia de la Economía Solidaria

Cra. 7 No. 31 10 - Pisos 11,15 y 16

Ciudad.

Respetado doctor Lozano:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 de 2018 "*Por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento*", la Contraloría General de la República (en adelante CGR) realizó auditoría de cumplimiento con el fin de verificar la gestión relacionada con el inventario de entidades vigiladas y la gestión contractual de la Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante Supersolidaria), corte a 31 de diciembre de 2018.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la Supersolidaria en lo relacionado a la gestión relacionada con el inventario de entidades vigiladas y la gestión contractual. La conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en el documento denominado Principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 2018, proferida por la CGR en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales que fueron remitidos por las entidades consultadas.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras de la CGR.

La auditoría se adelantó en la sede de la Supersolidaria. El período auditado fue el comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2018 para los temas relacionados con tasa de contribución e inventario de entidades y la vigencia 2018 para el proceso de contratación, plan de mejoramiento y proceso de participación ciudadana.

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

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1. Emitir concepto sobre la gestión que adelanta la Superintendencia en relación con la actualización del inventario de las entidades sujetas a su control y vigilancia.
2. Revisar la determinación del monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a ésta, así como las acciones para el recaudo de dicha contribución.
3. Evaluar que la gestión contractual de la Superintendencia a 31 de diciembre de 2018, haya contribuido al cumplimiento de su misión y funciones, se haya realizado según el marco legal aplicable y cumplido a satisfacción el objeto de la contratación.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

4. Evaluar el Control Fiscal Interno de los temas auditados y expresar su concepto.
5. Atender las denuncias asignadas y relacionadas con las materias objeto de auditoría.
6. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría.
7. Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2018 recursos para la participación ciudadana de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2018.

1.2 FUENTES DE CRITERIOS IDENTIFICADOS

Las fuentes de criterios a evaluar en el desarrollo de la auditoría, son los siguientes:

- Constitución política
- Ley 80 de 1993
- Ley 454 de 1998
- Ley 489 de 1998
- Ley 1066 de 2006
- Ley 1150 de 2007
- Ley 1474 de 2011
- Ley 1757 de 2015
- Ley 1882 de 2018
- Decreto 186 de 2004
- Decreto 019 de 2012
- Decreto 2482 de 2012
- Decreto único Reglamentario 1082 de 2015
- Resolución 077 del 8 de febrero de 2008 expedida por la Supersolidaria
- Circular Básica Contable 004 de 2008 expedida por la Supersolidaria
- Circular Básica Jurídica 007 de 2008, expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 03 del 26 de enero de 2009 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 09 del 22 de julio de 2009 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 01 del 19 de enero de 2010 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 06 del 15 de julio de 2010 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 01 del 18 de enero de 2011 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 04 del 13 de julio de 2011 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 01 del 19 de enero de 2012 expedida por la Supersolidaria



- Circular Externa 04 del 17 de julio de 2012 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 02 del 23 de enero de 2013 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 06 del 29 de julio de 2013 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 01 del 17 de enero de 2014 expedida por la Supersolidaria
- Carta Circular 01 de 2014 expedida por la Supersolidaria
- Resolución No. 20144210001855 del 19/03/2014 expedida por la Supersolidaria
- Resolución No. 20144210006635 del 29/07/2014. Expedida por la supersolidaria
- Circular Externa 010 del 11 de agosto de 2014 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 3 del 26 de enero de 2015 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 006 de 2015 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 2 del 8 de febrero de 2016 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 1 del 10 de enero de 2017 expedida por la Supersolidaria
- Circular Externa 12 del 6 de febrero de 2018 expedida por la Supersolidaria
- Contratos suscritos por la Supersolidaria

1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Para revisar la liquidación y el recaudo de la tasa de contribución de las organizaciones solidarias, el periodo auditado fueron las vigencias 2010 a 2018.

En el análisis del inventario de las entidades vigiladas, la gestión contractual y la incorporación en el presupuesto de recursos para la participación ciudadana y su ejecución; el periodo evaluado fue 1 de enero a 31 de diciembre de 2018.

A continuación se presenta el alcance de la auditoría para los objetivos específicos así:

Objetivo específico 1

Emítir concepto sobre la gestión que adelanta la Superintendencia en relación con la actualización del inventario de las entidades sujetas a su control y vigilancia.

La evaluación pretendió establecer si hay entidades del sector que deben estar sujetas a supervisión por la Supersolidaria que no se encuentran en su base de datos y que por lo tanto, no se están realizando sobre ellas las labores de vigilancia, inspección y control que le corresponde adelantar.

Para el desarrollo de esta actividad, se realizaron validaciones de información entre la base de entidades con código en el SICSES³ con corte a diciembre de 2018 y las bases de datos de entidades del sector y sujetas a vigilancia de la Supersolidaria, suministradas por las Cámaras de Comercio de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, por

³ Sistema de Información y Captura de la Superintendencia de la Economía Solidaria.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ser las ciudades en las que se concentran el mayor número de entidades del sector solidario.

Objetivo específico 2

Revisar la determinación del monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a ésta, así como las acciones para el recaudo de dicha contribución.

Se determinó la tasa de contribución para aquellas entidades que reportan información financiera por primera vez; la correcta liquidación de la tasa, como lo menciona el numeral 4 del Artículo 38 de la Ley 454 de 1998. Para ello se revisó la totalidad de las entidades reportadas como nuevas para las vigencias 2017 y 2018.

Así mismo, se verificó la liquidación de la tasa, para las entidades que efectuaron reporte de información financiera de manera extemporánea o que no la reportaron para un año con respecto al plazo establecido en las circulares de la Supersolidaria. Se revisó la totalidad de las entidades para los periodos 2010 a 2018.

Se evaluó la oportunidad en la gestión de cobro de la cartera de tasa de contribución incluyendo la totalidad de los deudores desde el año 2010 hasta mayo de 2019.

Objetivo específico 3

Evaluar que la gestión contractual de la Superintendencia a 31 de diciembre de 2018 haya contribuido al cumplimiento de su misión y funciones, se haya realizado según marco legal aplicable y cumplido a satisfacción el objeto de la contratación.

Se evaluó que la contratación que adelantó la Supersolidaria estuviera orientada a satisfacción de necesidades existentes y que los pagos realizados obedecieran a entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados.

La Supersolidaria suscribió en la vigencia 2018, 287 contratos por \$11.344 millones, de los cuales se analizó una muestra de 73 contratos por \$4.510 millones, que corresponde al 40% del valor.

Para su desarrollo, se realizaron pruebas analíticas y sustantivas a los contratos seleccionados, a partir de la contratación adelantada durante la vigencia 2018, sobre las etapas de la gestión precontractual, contractual y postcontractual.

Objetivo específico 4

Evaluar el Control Fiscal Interno de los temas auditados y expresar su concepto.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Se realizó la comprobación de la efectividad de los controles aplicados para la mitigación de los riesgos determinados en la fase de planeación de la auditoría y de forma transversal a los procedimientos para el desarrollo del proceso auditor.

Objetivo específico 5

Atender las denuncias asignadas y relacionadas con las materias objeto de auditoría.

Se atendieron cinco (5) solicitudes ciudadanas y un (1) insumo allegados durante el proceso auditor.

Objetivo específico 6

Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría.

Se revisó la efectividad de las acciones propuestas a los hallazgos, contenidos en el plan de mejoramiento de Supersolidaria que están relacionados con los temas objeto de esta auditoría, de los ocho hallazgos del plan dos (2) se relacionan con los temas a auditar y contienen siete actividades, relacionadas con la tasa de contribución y el proceso de contratación, las cuales fueron evaluadas.

Objetivo específico 7

Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2018 recursos para la participación ciudadana de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2018.

Se determinó la asignación de recursos para la gestión de la participación ciudadana y su aplicación a las actividades señaladas en la Ley 1757 de 2015.

Se revisaron diecinueve (19) contratos suscritos en la vigencia 2018, cuyo objeto guarda relación con la gestión de la participación ciudadana y si existía en el presupuesto un rubro específico para este tema.

1.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría.

1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Conclusión Control Fiscal Interno: **Ineficiente**



De acuerdo con los resultados obtenidos durante el ejercicio auditor se determinó que los procedimientos utilizados y las medidas de control aplicados en la gestión fiscal de la Supersolidaria para: el inventario de las entidades sujetas de control, el recaudo por tasa de contribución para entidades que no presentan información o que la presentan extemporáneamente y el proceso contractual, no garantizan el cumplimiento de las disposiciones normativas que aplican a los temas mencionados.

Se evaluó el control interno de los procesos desarrollados por la Supersolidaria a través de la matriz diseñada para la Auditoría de Cumplimiento, de donde se obtuvo como resultado una calificación de 2,163, que indica que los controles no mitigan los riesgos detectados por lo que se concluye que el control fiscal interno es INEFICIENTE.

1.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO

Concepto: INCUMPLIMIENTO MATERIAL – CONCLUSIÓN ADVERSA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión en lo referente al inventario de entidades vigiladas, liquidación y cobro de la tasa de contribución de la Supersolidaria, resulta no conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

La CGR concluye que la Supersolidaria, en el proceso de actualización del inventario de entidades sujetas a control y vigilancia y la determinación y recaudo del monto de las contribuciones no dio cumplimiento a la normatividad aplicable, por lo tanto, la gestión realizada, resulta no conforme con los criterios aplicados.

El anterior concepto se fundamenta en los hallazgos presentados en el presente informe los cuales hacen referencia a:

- En las vigencias 2017 y 2018, a 13 entidades nuevas que presentaron información financiera, les fue liquidada la tasa de contribución por todo el año y no en forma proporcional, a partir la fecha de creación de cada una de ellas.
- Revisada la información que suministraron cinco (5) Cámaras de Comercio, luego de realizar la validación con la base de datos oficial de entidades de la Supersolidaria, se evidenció que 852 entidades cuya supervisión es competencia de la Supersolidaria, no se encuentran registradas en el sistema SICSES.
- Para las entidades que reportaron información financiera de manera extemporánea, en las vigencias 2014 a 2018, la Supersolidaria no aplicó lo establecido en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 454 de 1998, generando que la Supersolidaria dejara de percibir recursos por dicho concepto.



- Se estableció que en las vigencias 2011 a 2014, a las entidades que no reportaron información financiera, la Supersolidaria no les liquidó la tasa de contribución de conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 38 de la Ley 454 de 1998; situación por la que dejó de recaudar recursos por \$2.155 millones aproximadamente.
- En las vigencias 2014 a 2017, la Supersolidaria expidió las circulares externas 002 de 2015, 01 de 2016, 01 de 2017 y 01 de 2018, mediante las cuales estableció las directrices para el pago de la tasa de contribución. Se evidenció que para aquellas entidades que en las vigencias 2015 a 2018 no reportaron información financiera, la Supersolidaria no les liquidó la tasa de contribución de conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 38 de la Ley 454 de 1998.
- La Supersolidaria permitió que caducara la acción de cobro para 27 obligaciones por concepto de tasa de contribución, debido a que transcurridos cinco años no se logró el recaudo de los dineros. Por lo anterior, dejó de percibir recursos por \$108.463.825.

1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó trece (13) hallazgos administrativos de los cuales tres (3) tienen incidencia fiscal por \$3.878.002.987 y diez (10) tienen presunta incidencia disciplinaria.

1.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Supersolidaria deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soportesireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La CGR podrá evaluar la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría.

Bogotá, D. C.,

Cordialmente,

DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO

Contralor Delegado para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Anexo: Un (1) DVD que contiene el detalle de los Hallazgos No 3, 4, 5 y 6

Aprobó: Comité Técnico Sectorial N° 23 del 17 de junio de 2019

Revisó: Wilson Padilla Gil – Director de Vigilancia Fiscal (E)

Supervisor: Willian Torres Quevedo

Elaboró: Héctor Hernán Pinzón López
Rodrigo Alberto Reyes Rodríguez
Jairo Almenjo Rojas Mora
Aura Marina Sánchez Ruiz.

2 OBJETIVOS Y CRITERIOS

2.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS:

Objetivo específico 1

Emitir concepto sobre la gestión que adelanta la Superintendencia en relación con la actualización del inventario de las entidades sujetas a su control y vigilancia.

Objetivo específico 2

Revisar la determinación del monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a ésta, así como las acciones para el recaudo de dicha contribución.

Objetivo específico 3

Evaluar que la gestión contractual de la Superintendencia a 31 de diciembre de 2018, haya contribuido al cumplimiento de su misión y funciones, se haya realizado según el marco legal aplicable y cumplido a satisfacción el objeto de la contratación.

Objetivo específico 4

Evaluar el Control Fiscal Interno de los temas auditados y expresar su concepto.

Objetivo específico 5

Atender las denuncias asignadas y relacionadas con las materias objeto de auditoría.

Objetivo específico 6

Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría.

Objetivo específico 7

Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2018 recursos para la participación ciudadana de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2018.



Tabla No. 1
Criterios

a. Inventario de Entidades	
<p>Ley 454 de 1998. Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.</p>	<p><i>ARTÍCULO 34.- Modificado por el art. 98, Ley 795 de 2003 Entidades sujetas a su acción. El nuevo texto es el siguiente: El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria.</i></p> <p><i>Las multas previstas en este artículo, podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 10, 20 y 31 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.</i></p> <p><i>7. Imponer sanciones administrativas institucionales. Cuando el Superintendente de la Economía Solidaria, después de pedir explicaciones a los administradores o los representantes legales de cualquier institución sometida a su vigilancia, se cerciore de que éstos han violado una norma de su estatuto o reglamento, cualquiera otra legal a que deba estar sometido, impondrá al establecimiento, por cada vez, una multa a favor del tesoro nacional de hasta doscientos (200) salarios mínimos, graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores.</i></p> <p><i>Las multas previstas en este numeral podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 10, 20 y 30 del artículo 208 del presente estatuto.</i></p>



	<p><i>“Artículo 35º.- Objetivos y finalidades. La Superintendencia de la Economía Solidaria, en su carácter de autoridad técnica de supervisión desarrollará su gestión con los siguientes objetivos y finalidades generales: Ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos. (...)”.</i></p> <p><i>“Artículo 36º.- Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos: (...) 6. Imponer sanciones administrativas personales. Sin perjuicio de la responsabilidad civil a que haya lugar, cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Economía Solidaria autorice o ejecutó actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente de la Economía Solidaria podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del tesoro nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor, comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas.</i></p>
<p>Decreto 186 de 2004. Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria</p>	<p><i>Artículo 1. “La Superintendencia de la Economía Solidaria (...) tiene por objeto la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria.</i></p> <p><i>Así mismo, la Superintendencia de la Economía Solidaria supervisará las organizaciones de la economía solidaria que determine el Presidente de la República mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado con los objetivos y finalidades señalados en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998”.</i></p>
b. Tasa de Contribución.	
<p>Ley 454 de 1998. Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento</p>	<p><i>Artículo 36º.- Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro</i></p>



Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

de sus objetivos:

(...)

13. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.

(...)

18. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento en porcentajes proporcionales.

(...)

Artículo 37°.- Ingresos. Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de la Economía Solidaria provendrán de los siguientes conceptos:

1. Tasa de contribución. Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 10. de febrero y el 10. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades mencionadas el pago de la contribución. El manejo y administración de estos recursos estarán a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas deberá guardar equitativa proporción con sus respectivos activos.

(...)

Artículo 38°.- Criterios para su fijación. El Superintendente de la Economía Solidaria fijará y distribuirá la contribución a cargo de las entidades sujetas a su inspección, control y vigilancia, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. El costo total de la contribución se distribuirá entre los distintos grupos de entidades según su actividad económica y nivel de supervisión con el fin de que la contribución se pague en proporción al gasto que le implique al Estado el ejercicio del control, inspección y vigilancia de cada grupo de entidades.

2. El costo de contribución para cada entidad será hasta de dos (2) por mil sobre sus activos totales, de acuerdo con los estados financieros al corte del año inmediatamente anterior.

3. Cuando una organización de economía solidaria no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia la liquidará aplicando a la contribución del período anterior un incremento



	<p>correspondiente al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector con un ajuste adicional del cinco por ciento (5%).</p> <p>4. Cuando la entidad no hubiere estado sometida a inspección, vigilancia y control durante todo el período considerado para establecer la contribución, ésta se liquidará en proporción al lapso durante el cual se haya practicado la supervisión.</p> <p>Parágrafo.- Cuando las organizaciones de la economía solidaria presenten un total de activos inferior a los cien millones de pesos (\$100.000.000.00), la Superintendencia de la Economía Solidaria se abstendrá de hacer el cobro respectivo. El valor absoluto indicado se ajustará anual y acumulativamente a partir de 1999, mediante la aplicación de la variación del índice de precios al consumidor, total ponderado que calcule el DANE”.</p>
<p>Decreto 186 de 2004. Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria</p>	<p>“Artículo 2º. Funciones y facultades generales. Además de las previstas en las Leyes 454 de 1998 y 795 de 2003 y demás disposiciones aplicables, la Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá las siguientes funciones y facultades generales: (...)</p> <p>3. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento e inversión en porcentajes proporcionales, con sujeción a los criterios establecidos en el artículo 38 de la Ley 454 de 1998.</p> <p>Así mismo, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá fijar el valor de los bienes y servicios comprendidos en los literales b), e) y f) del numeral 2 del artículo 37 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003. (...)</p> <p>5. Manejar y administrar los recursos provenientes de las contribuciones de las entidades supervisadas. (...)</p> <p>Artículo 5º. Despacho del Superintendente de la Economía Solidaria. Corresponderán al Superintendente de la Economía Solidaria las funciones previstas en el artículo 36 numerales 2, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 454 de 1998, y en los artículos segundo numerales 1, 2, 7, 8 y 9 y tercero numerales 1, 2 literal a), 3 literal a), y 5º literales a), b), c), d) y f) del presente decreto, además de las siguientes:</p> <p>15. Fijar a las entidades vigiladas, las contribuciones de que trata el artículo 37 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003. (...)</p>



<p>Circular Básica Jurídica 007 de 2008, expedida por la Supersolidaria. Expedición de la Circular Básica Jurídica⁴.</p> <p>Circular Externa 006 de 2015 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Expedición de la Circular Básica Jurídica (Sustituye la Circular Básica Jurídica 007 de 2008).</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Básica Contable 004 de 2008 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Expedición de la Circular Básica Contable y Financiera.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Externa 03 del 26 de enero de 2009 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Primera Cuota Tasa de Contribución año 2009.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Externa 09 del 22 de julio de 2009 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Segunda Cuota Tasa de Contribución año 2009.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Externa 01 del 19 de enero de 2010 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Primera Cuota Tasa de Contribución año 2010.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Externa 06 del 15 de julio de 2010 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Segunda Cuota Tasa de Contribución año 2010.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Externa 01 del 18 de enero de 2011 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Primera Cuota Tasa de Contribución año 2011.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Externa 04 del 13 de julio de 2011 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Segunda Cuota Tasa de Contribución año 2011.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Externa 01 del 19 de enero de 2012 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Primera Cuota Tasa de Contribución año 2012.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>

⁴ Se toma como fuente de criterio porque estaba vigente desde el 2008 hasta el 2015 y se va a evaluar desde el 2009 al 2018.



Circular Externa 04 del 17 de julio de 2012 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Segunda Cuota Tasa de Contribución año 2012.	El criterio es la totalidad de la norma.
Circular Externa 002 del 23 de enero de 2013 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Primera Cuota Tasa de Contribución año 2013.	El criterio es la totalidad de la norma.
Circular Externa 06 del 29 de julio de 2013 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Segunda Cuota Tasa de Contribución año 2013.	El criterio es la totalidad de la norma.
Circular Externa 01 del 17 de enero de 2014 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Primera Cuota Tasa de Contribución año 2014.	El criterio es la totalidad de la norma.
Carta Circular 01 del 24 enero de 2014 expedida por Supersolidaria. Asunto: Plazo reporte formulario oficial de cuentas con corte a 31 de diciembre de 2013.	El criterio es la totalidad de la norma
Circular Externa 010 del 11 de agosto de 2014 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Segunda Cuota Tasa de Contribución año 2014.	El criterio es la totalidad de la norma.
Circular Externa 3 del 26 de enero de 2015 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Cobro Tasa de Contribución Año 2015.	El criterio es la totalidad de la norma.
Circular Externa 2 del 8 de febrero de 2016 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Cobro Tasa de Contribución Año 2016.	El criterio es la totalidad de la norma.
Circular Externa 1 del 10 de enero de 2017 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Cobro Tasa de Contribución Año 2017.	El criterio es la totalidad de la norma.
Circular Externa 12 del 6 de febrero de 2018 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Cobro Tasa de Contribución Año 2018.	El criterio es la totalidad de la norma.



c. Gestión de Cobro.

Ley 1066 de 2006. Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 1°. Gestión del recaudo de cartera pública. Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

Artículo 2°. Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor. Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.(...)

Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o a prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario(..)”.



Decreto 186 de 2004. Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

"Artículo 1º. Naturaleza y objetivos. La Superintendencia de la Economía Solidaria es un organismo descentralizado, técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial que tiene por objeto la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria.

Así mismo, la Superintendencia de la Economía Solidaria supervisará las organizaciones de la economía solidaria que determine el Presidente de la República mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado con los objetivos y finalidades señalados en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998.

Artículo 2º. Funciones y facultades generales. Además de las previstas en las Leyes 454 de 1998 y 795 de 2003 y demás disposiciones aplicables, la Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá las siguientes funciones y facultades generales:

1. Imponer sanciones administrativas personales. Sin perjuicio de la responsabilidad civil a que haya lugar, cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal, miembro de los órganos de control social u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Economía Solidaria autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente de la Economía Solidaria o su Superintendente Delegado podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos mensuales a favor del Tesoro Nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor y comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas.

Las multas previstas en este numeral podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El Superintendente de la Economía Solidaria podrá fijar criterios generales conforme a los cuales se impondrán las sanciones administrativas personales de que trata el presente numeral.



	<p>2. Imponer las sanciones administrativas institucionales. Cuando el Superintendente de la Economía Solidaria, o su Superintendente Delegado, después de pedir explicaciones a los administradores o a los representantes legales de cualquier institución sometida a su vigilancia, se cerciore de que estos han violado una norma de su estatuto o reglamento, o cualquiera otra legal a que deba estar sometido, impondrá al establecimiento, por cada vez, multa a favor del Tesoro Nacional de hasta doscientos (200) salarios mínimos mensuales, graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores.</p> <p>Las multas previstas en este numeral podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.</p> <p>El Superintendente de la Economía Solidaria podrá fijar criterios generales conforme a los cuales se impondrán las sanciones administrativas institucionales de que trata el presente numeral.</p>
<p>Decreto 186 de 2004. Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p>	<p>Artículo 2º. Funciones y facultades generales. Además de las previstas en las Leyes 454 de 1998 y 795 de 2003 y demás disposiciones aplicables, la Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá las siguientes funciones y facultades generales:</p> <p>4. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia. Para efectos de lo dispuesto en el presente numeral la Superintendencia de la Economía Solidaria se podrá apoyar en esquemas de colaboración externa con personas públicas o privadas.</p> <p>5. Manejar y administrar los recursos provenientes de las contribuciones de las entidades supervisadas.(...)</p>
<p>Decreto 186 de 2004. Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p>	<p>Artículo 5º. Despacho del Superintendente de la Economía Solidaria. Corresponderán al Superintendente de la Economía Solidaria las funciones previstas en el artículo 36 numerales 2, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 454 de 1998, y en los artículos segundo numerales 1, 2, 7, 8 y 9 y tercero numerales 1, 2 literal a), 3 literal a), y 5º literales a), b), c), d) y f) del presente decreto, además de las siguientes:</p> <p>15. Fijar a las entidades vigiladas, las contribuciones de que trata el artículo 37 de la Ley 454 de 1993, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003(. .)</p> <p>Artículo 11. Secretaría General. La Secretaría General</p>



	<p>tendrá las siguientes funciones:</p> <p>16. Realizar el cobro coactivo de las contribuciones a cargo de las entidades supervisadas.(...)"</p>
<p>Resolución 077 del 8 de febrero de 2008 expedida por la Supersolidaria. Por la cual se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en aplicación del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006; se compila el procedimiento para el cobro coactivo y las competencias para su ejecución en la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Básica Jurídica 007 de 2008, expedida por la Supersolidaria⁵.</p> <p>Circular Externa 006 de 2015 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Expedición de la Circular Básica Jurídica (Sustituye la Circular Básica Jurídica 007 de 2008).</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circular Básica Contable 004 de 2008 expedida por la Supersolidaria. Asunto: Expedición de la Circular Básica Contable y Financiera.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Procedimientos Recaudo de Cartera y Jurisdicción Coactiva adoptados por la Supersolidaria.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Instructivo de Causación y Recaudo de la Tasa de Contribución D-REFI-001. Junio de 2014 expedido por la Supersolidaria.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Circulares relacionadas en los criterios de tasa de contribución, ver inciso b.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>d. Gestión Contractual 2018.</p>	
<p>Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>

⁵ Se toma como fuente de criterio porque estaba vigente desde el 2008 hasta el 2015 y se va a evaluar desde el 2009 al 2018.



<p>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.</p>	<p><i>“Art. 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. (...)”</i></p>
<p>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.</p>	<p><i>Art. 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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.</i></p>



<p>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.</p>	<p><i>Art. 84. 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 (...)</i></p> <p><i>Art. 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento establece: Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento (...)</i></p>
<p>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.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Decreto 019 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.</p>	<p><i>“Artículo 217. De la ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales: 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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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”.</i></p>
<p>Decreto único Reglamentario 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Resolución No. 20144210001855 del 19/03/2014. Expedida por la Superintendente de la Economía Solidaria. Por medio de la cual se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría de la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>



<p>Resolución No. 20144210006635 del 29/07/2014. Expedida por la Superintendente de la Economía Solidaria. Por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación de la Superintendencia de la Economía Solidaria.</p>	<p>El criterio es la totalidad de la norma.</p>
<p>Contratos suscritos por la Supersolidaria</p>	<p>Cláusulas Contractuales,</p>
<p>e. Participación Ciudadana.</p>	
<p>Constitución Política de Colombia.</p>	<p><i>TITULO IV DE LA PARTICIPACION DEMOCRATICA Y DE LOS PARTIDOS CAPITULO 1 DE LAS FORMAS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA</i></p> <p><i>Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.</i></p> <p><i>El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan."</i></p>
<p>Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</p>	<p><i>CAPITULO VIII. DEMOCRATIZACION Y CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA</i></p> <p><i>ARTICULO 32. DEMOCRATIZACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA. <Artículo modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.</i></p> <p><i>Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) Convocar a audiencias públicas.</i> <i>b) Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana;</i> <i>c) Difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la Administración Pública;</i> <i>d) Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los</i>



	<p>usuarios y ciudadanos; e) Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan; f) Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa. En todo caso, las entidades señaladas en este artículo tendrán que rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía, bajo los lineamientos de metodología y contenidos mínimos establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales serán formulados por la Comisión Interinstitucional para la Implementación de la Política de rendición de cuentas creada por el CONPES 3654 de 2010.</p>
<p>Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>ARTICULO 33. AUDIENCIAS PÚBLICAS. Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.</p> <p>Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.</p> <p>En el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que será utilizada.</p> <p>ARTICULO 34. EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACION. Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.</p>
<p>Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>ARTICULO 35. EJERCICIO DE LA VEEDURIA CIUDADANA. Para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:</p> <p>a) Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al</p>



	<p>conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;</p> <p>b) Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;</p> <p>c) Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal.</p>
<p>Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.</p>	<p>TÍTULO. I OBJETO Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.</p> <p>Artículo 2°. De la política pública de participación democrática. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover a participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia. Las discusiones que se realicen para la formulación de una política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p>



<p>Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.</p>	<p><i>Artículo 3°. Mecanismos de participación. Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.</i></p> <p><i>Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular.</i></p> <p><i>La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.</i></p>
<p>Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.</p>	<p><i>CAPÍTULO. IV De la Financiación de la Participación Ciudadana</i></p> <p><i>Artículo 94. Sobre el gasto en participación ciudadana. Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.</i></p> <p><i>Parágrafo 1°. Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación.</i></p> <p><i>Parágrafo Transitorio. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia de esta ley y en un periodo no mayor a un (1) año, adoptarán una metodología para identificar con precisión, de acuerdo con lo previsto en el presente título, los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local en relación con la participación ciudadana, previa consulta con el Ministerio del Interior según recomendaciones del Consejo Nacional para la Participación Ciudadana.</i></p>



<p>Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.</p>	<p><i>Artículo 95. Financiación de la Participación Ciudadana. Los recursos para los programas de apoyo y promoción de la participación ciudadana podrán provenir de las siguientes fuentes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>a). Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia;</i><i>b). Recursos de las entidades territoriales que desarrollen programas relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana;</i><i>c). Recursos de la cooperación internacional que tengan destinación específica para el desarrollo de programas y proyectos que impulsen la intervención de la ciudadanía en la gestión pública;</i><i>d). Recursos del sector privado, de las Fundaciones, de las organizaciones no gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana;</i><i>e). Recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana.</i>
<p>Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.</p>	<p><i>CAPÍTULO. VII De los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana</i></p> <p><i>Artículo 104. Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado. El Estado en todos sus niveles de organización territorial nacional, bajo el liderazgo de las administraciones, tiene la obligación de:</i> a). <i>Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación;</i> b). <i>Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas;</i>c). <i>Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras;</i>d). <i>Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que se puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana;</i>e). <i>Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia;</i>f). <i>Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la</i></p>



	<i>oferta institucional;</i>
<p>Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.</p>	<p>g). <i>Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas;</i> h). <i>Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles;</i> i). <i>Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas;</i> j). <i>Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad;</i> k). <i>Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana;</i> l). <i>Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias;</i> m). <i>No conformar estas instancias con criterios políticos;</i> n). <i>Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias;</i> o). <i>Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual de mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.</i></p>
<p>Decreto 2482 de 2012. Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.</p>	<p><i>Artículo 3°. Políticas de Desarrollo Administrativo. Adóptense las siguientes políticas que contienen, entre otros, los aspectos de que trata el artículo 17 de la Ley 489 de 1998:</i></p> <p>a) <i>Gestión misional y de Gobierno. Orientada al logro de las metas establecidas, para el cumplimiento de su misión y de las prioridades que el Gobierno defina. Incluye, entre otros, para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, los indicadores y metas de Gobierno que se registran en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, administrado por el Departamento Nacional de Planeación;</i></p> <p>b) <i>Transparencia, participación y servicio al ciudadano. Orientada a acercar el Estado al ciudadano y hacer visible la gestión pública. Permite la participación activa</i></p>



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de la ciudadanía en la toma de decisiones y su acceso a la información, a los trámites y servicios, para una atención oportuna y efectiva. Incluye entre otros, el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y los requerimientos asociados a la participación ciudadana, rendición de cuentas y servicio al ciudadano;(...)

14

3. RESULTADOS DE AUDITORIA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

3.1.1 Resultados de seguimiento a resultados de auditorías anteriores

A continuación se presentan los hechos evidenciados en la auditoría financiera, realizada por la CGR a la Supersolidaria para la vigencia 2017, que guardan relación con la materia a auditar:

“Tasa de contribución: *presenta incertidumbre material no generalizada para las cuentas multas y contribuciones en relación a:*

- *Diferencias entre los sujetos de supervisión registrados ante Cámara de Comercio de Bogotá y los registrados con código de entidad en la Supersolidaria.*
- *Omisión de la liquidación de la tasa de contribución para las entidades que no reportaron información financiera.*
- *Omisión de liquidación de la tasa de contribución para 93 entidades que realizaron reporte de información de activos con corte a 31 de diciembre del periodo anterior.*
- *Diferencias en la liquidación de intereses de mora.*

Sistemas de información: *Debilidades en los sistemas de información empleados para el cálculo de la tasa de contribución, como se muestra a continuación:*

- *Se presentan diferencias en el valor de los activos reportados por las entidades entre los sistemas SICSES⁶ y SIIGO⁷.*
- *El SICSES carece de validaciones que permitan asegurar que el nivel de supervisión correspondiente a las entidades.”*

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

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Emitir concepto sobre la gestión que adelanta la Superintendencia en relación con la actualización del inventario de las entidades sujetas a su control y vigilancia.

⁶ Sistema de Información y Captura de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

⁷ Sistema Integrado de Información Gerencial Operativo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

HALLAZGO No 1. Inventario de Entidades sujetas de Supervisión

Ley 454 de 1998⁸, en relación con los objetivos y finalidades de la Superintendencia de Economía Solidaria, en el Artículo 35, numeral 1º, precisa:

"Ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción para asegurar cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos. (...)"

Así mismo, el Decreto 186 de 2004, por el cual se modifica la estructura de Superintendencia de la Economía Solidaria, en el Artículo 1, acerca de la naturaleza y los objetivos de la entidad, dispone que:

"(...) La Superintendencia de la Economía Solidaria (...) tiene por objeto la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados, asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria."

Así mismo, la Superintendencia de la Economía Solidaria supervisará las organizaciones de la economía solidaria que determine el Presidente de la República mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado con los objetivos y finalidades señalados en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998".

Revisada la información que suministraron las Cámaras de Comercio⁹ de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla¹⁰, en referencia a las entidades del sector solidario registradas en sus jurisdicciones; luego de realizar la validación con la base de datos de entidades a las que les ha sido asignado código en el sistema SICSES de Supersolidaria, y una vez depuradas aquellas que no son sujeto de vigilancia, inspección y control¹¹; se evidenció que 852 entidades cuya supervisión es competencia de

⁸ "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones".

⁹ Con corte de activos a diciembre de 2018.

¹⁰ Entidades constituidas durante 2018.

¹¹

artículos 83, 84 y 85 de la Ley 222 de 1995, respecto de los entes económicos cuyo objeto es la prestación del servicio de transporte, la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Conforme el Capítulo V de la Circular Básica Jurídica de 2015 proferida por la Supersolidaria, donde se establecen cuáles organizaciones no son objeto de su supervisión:

"En razón a diferentes disposiciones legales, las siguientes organizaciones no se encuentran bajo supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria:

Las cooperativas de vigilancia se encuentran bajo supervisión de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, de acuerdo con el fallo del 17 de julio de 2001, radicación número C-740, con ponencia de la consejera Dra. Ligia López Díaz.

Las cooperativas de transporte en virtud de lo dispuesto en el Decreto 101 del 2 de febrero de 2000, se encuentran bajo supervisión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, quien ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura.

El fallo No. 11001-03-15-000-2001-0213-01 del 5 de marzo de 2002, proferido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió el conflicto negativo de competencias suscitado entre la Superintendencia de Puertos y Transportes y Superintendencia de la Economía Solidaria y atribuyó la competencia para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control que tratan los...



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Supersolidaria, no se encuentran registradas en el sistema SICSES y por tanto, no se está ejerciendo sobre ellas las labores de vigilancia, inspección y control, tal como se muestra a continuación:

Tabla No. 2
Entidades sin supervisión

Cámara de Comercio	Cantidad de entidades.
Bogotá	465 ¹²
Cali	227 ¹³
Bucaramanga	103
Barranquilla	26
Medellín	31
Total	852

Fuente: información Cámaras de Comercio.
Elaboró: equipo auditor.

El detalle individualizado se encuentra en el CD que se entrega a la Supersolidaria con el presente informe.

La situación anteriormente descrita, se presentó debido a la ausencia de mecanismos y/o procedimientos que permitan el monitoreo periódico, sistemático y confiable de la constitución de nuevas entidades del sector.

Lo que genera el no cumplimiento de las labores de vigilancia, inspección y control a dichas entidades, así como riesgos relacionados con los intereses de los asociados de las organizaciones no supervisadas, de los terceros y de la comunidad en general.

Tratándose de asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común, gremiales, de beneficencia, profesionales, juveniles, sociales, democráticas y participativas, cívicas y comunitarias; de egresados; promotoras de bienestar social y ayuda a indigentes, drogadictos, discapacitados y clubes sociales, están sujetas a regímenes especiales y por disposición legal, su vigilancia está atribuida a las gobernaciones y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, en los términos previstos en la Ley 22 del 13 de marzo de 1987 y el Decreto 1318 del 6 de julio de 1988.

Asociaciones de pensionados. Se encuentran reguladas por medio de las disposiciones contenidas en la Ley 43 de 1984, los decretos 1654 de 1985 y 2640 de 1990, y las resoluciones 2795 y 2796 de 1986, expedidas por el Ministerio de Trabajo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 43 de 1984, las asociaciones de pensionados están sujetas a la inspección y vigilancia del Ministerio de Trabajo.

Las organizaciones de economía solidaria que desarrollan actividades que se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado, tales como, las de prestación de servicios públicos domiciliarios y de salud.

Empresas Asociativas de Trabajo, EAT. La entidad competente para su supervisión es el Ministerio del Trabajo, por mandato del artículo 25 de la Ley 10 de 1991.

Sociedades Agrarias de Transformación - SAT. Se encuentran bajo supervisión de la Superintendencia de Sociedades de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 811 de 2003 que las define como sociedades comerciales y de algunas normas posteriores de las cuales se deduce que tienen características de organizaciones con ánimo de lucro".

¹² Entidades que renovaron matrícula con posterioridad a 2012. No se consideraron las de vigencias anteriores.

¹³ Entidades que renovaron matrícula con posterioridad a 2012. No se consideraron las de vigencias anteriores.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

*"En referencia a lo anteriormente planteado, nos permitimos dar pronunciamiento en el siguiente sentido:
Al revisar a detalle del archivo en Excel identificado como AG8-1-21- comunicaciones observaciones v4, la evidencia lo siguiente:*

1. En el archivo Excel enviado están solamente los registros de las entidades no encontradas en la base de datos de la Superintendencia de Economía Solidaria, según se informa en su escrito.

2. En el archivo Excel, pestaña Bogotá se presentan 466 entidades que no han realizado reporte en Superintendencia de Economía Solidaria. El cruce se realiza por NIT al ser el único valor en común en Cámaras de Comercio y códigos de esta Superintendencia.

Se encuentra la existencia de 4 entidades con activos superiores a \$4.091.549.965, de las cuales informa:

** NIT 9007079953 – Se conoce como Entidad auxiliar del Cooperativismo.*

(...)

** NIT 8300969963 – Entidad de la cual no se encuentra información.*

** NIT 9004378551 – Entidad de la cual no se encuentra información.*

Las 462 entidades restantes presentan activos inferiores a la cifra de referencia (Circular externa 02 de 2019) lo que las clasifica automáticamente en el tercer nivel de Supervisión.

3. En el archivo Excel, pestaña Cali se presentan 227 entidades que no cuentan con código de Superintendencia de Economía Solidaria; sin embargo, al realizar el cruce notamos que hay 34 entidades que tienen como NIT el valor 0. Por lo tanto, no podríamos identificarlas correctamente en la base de datos de esta Superintendencia, ya que el mismo es un parámetro obligatorio. El cual en términos de trámite estatal se considera previo al registro ante la cámara comercio citada. Finalmente llama la atención pues no trae para las entidades relacionadas el valor de sus activos, lo que dificulta su clasificación por nivel de supervisión y la parametrización de las acciones que se derivan del mismo por parte nuestra.

4. En el archivo Excel, pestaña Bucaramanga se presentan 103 entidades que no han realizado reporte en Superintendencia de Economía Solidaria. El cruce se realizó por NIT, al ser el único valor en común en Cámaras de Comercio y códigos SES. Del análisis de sus activos registrados se establece que son entidades del tercer nivel de Supervisión, por tener activos inferiores a los establecidos en la precitada norma.

5. En el archivo Excel, pestaña Medellín no se pudo realizar el cruce ya que no contamos con el parámetro de identificación o NIT, necesario para tal propósito, por lo que se presentan las 31 entidades del archivo sin código de la SES. Del análisis de sus activos registrados se establece que son entidades del tercer nivel de Supervisión, por tener activos inferiores a los establecidos en la precitada norma.

6. En el archivo Excel, pestaña Barranquilla no pudimos realizar el cruce en primera instancia ya que el parámetro NIT no contaba con el dígito de verificación en ningún caso (...).

Del análisis de sus activos registrados se establece que son entidades del tercer nivel de Supervisión, por tener activos inferiores a los establecidos en la precitada norma.

Así las cosas, se verificaron 788 entidades que no cuentan con código SES, y 65 entidades que no pudieron verificarse por inconsistencias en el NIT.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sobre la anterior información cabe precisar que si bien es cierto tenemos medios, y herramientas tecnológicas que soportan nuestra facultad de supervisión delegada, es posible y se contempla que exista un margen mínimo de entidades que, teniendo la obligación de ser supervisadas, evaden los requisitos de reporte a esta Superintendencia, puesto que no allegan documentos para el control de legalidad respectivo y en consecuencia se desconoce su existencia, aunado a ello, no reportan información financiera para avocar las actividades propias de supervisión.

Si bien es cierto que se evidencia por parte de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras un número de entidades que tienen actos de constitución registrados en las Cámaras de Comercio de sus respectivos domicilios, que por su naturaleza, objeto social o código CIIU (clasificación uniforme de las actividades económicas por procesos productivos) puedan ser susceptibles u objeto de supervisión por parte de esta Superintendencia, no es menos cierto, que de conformidad con lo previsto en la Circular Básica Jurídica expedida por esta Superintendencia con fundamento en los numerales 2, 3 y 22 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y el inciso 3 del artículo 42 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 104 de la Ley 510 de 1999, se establece en el numeral 2.3 del Capítulo I del Título III, que:
“Solicitud de Control de legalidad de la constitución de organizaciones, que no ejercen actividad financiera, sometidas a supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria.”

Una vez registrados los documentos de constitución ante la Cámara de Comercio, o quien haga sus veces, las organizaciones deberán enviarlos a esta Superintendencia, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes para su correspondiente control de legalidad, de conformidad con la normatividad prevista por la Superintendencia para el efecto. Para las organizaciones clasificadas en el tercer nivel de supervisión, este control será selectivo de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 2159 de 1999.”

Lo anterior pone de presente que esta Superintendencia asume la supervisión de estas organizaciones una vez que se allegan los documentos pertinentes para el control de legalidad, en donde la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria, avoca el conocimiento del mismo e imparte entre otras, instrucciones para que la organización inicie el reporte de información financiera y estadística a través del formulario oficial de rendición de cuentas, conforme lo prevén los Capítulos X y XII de la Circular Básica Contable y Financiera 004 de 2008 expedida por esta Superintendencia, allí se señala la forma y el aplicativo como ha de hacerse el reporte de información financiera.

No obstante lo anterior, cabe precisar que de conformidad con el artículo 6 del Decreto 2159 de 1999, se establece que para las organizaciones clasificadas en el tercer nivel de supervisión como lo serían el 99% de las entidades relacionadas en su auditoría, su supervisión es de carácter selectivo, se evidencian efectivamente cuatro (4) organizaciones que en la actualidad poseen activos superiores a \$4.091.549.965,00 que por ese hecho se enmarcan en el segundo nivel de supervisión y para el efecto se adoptaran las acciones que puedan corresponder a partir de su plena identificación.

Se expone y concluye en la línea jurisprudencial acerca de la supervisión del Estado a través de sus órganos de control que la facultad de alta policía administrativa, que es como se conoce ese poder de supervisión, no precisa de la existencia de leyes y reglas hiperdetalladas, para que pueda surtirse cabalmente hasta el más mínimo detalle de la información.

Las intenciones de registro o constitución por parte de alguna entidad sin ánimo de lucro, debe conllevar un conocimiento básico que debió certificarse con la realización del curso básico en economía solidaria por parte de los fundadores de las organizaciones donde debió informarles presumiblemente sobre los requisitos frente a este Ente de supervisión y a falta de esto en nuestra página web, se ilustra al sector sobre la forma y oportunidad de cumplir las obligaciones respecto de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Ahora bien, en mérito de lo expuesto es preciso indicar que de manera armónica se está trabajando para proteger los intereses de los asociados y de la comunidad, generar confianza y fortalecer al sector, como alternativa de desarrollo social y económico de Colombia a través de un marco estratégico que permita la utilización de recursos para fortalecer la supervisión del sector.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por último, es importante señalar que esta Superintendencia como acción correctiva está realizando diversas cruces de información con varias entidades, en aras de construir el universo de entidades y así ejercer control, inspección y vigilancia propios de sus funciones.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Puntos 1 y 2 - Base de Cámara de Comercio de Bogotá.

La Supersolidaria indica que cuatro entidades tienen activos superiores a \$4.091.549.96. Sobre dos de ellas no encontró información en sus registros y no se pronunció sobre una. Al respecto es importante señalar que la Supersolidaria debe tener en su base de datos totalidad de entidades solidarias sin importar el monto de sus activos.

Con respecto a 462 entidades, la respuesta menciona que debido a la cuantía de sus activos, éstas pertenecen al nivel tres de supervisión, ya que son inferiores a lo dispuesto en la circular 02 de 2019. Sin embargo, esto no exime a la Supersolidaria de tenerlas en sus bases de datos, sistemas y planes del ejercicio de supervisión.

Punto 3 - Base de Cámara de Comercio de Cali.

La Supersolidaria menciona que 34 entidades de la base del hallazgo, tienen en el campo "Nit" el número cero (0). Cabe mencionar que la Cámara de Comercio de Cali remitió información conforme se transmitió a la Supersolidaria y que no solo estas 34 tenían esa condición. No obstante, la comisión auditora realizó la búsqueda por nombre y aquellas que se encontraron con misma razón social y sigla (cuatro), fueron retiradas de la base que se adjuntó al hallazgo.

Luego, menciona que en la base no fueron entregados activos. Sobre el particular, es necesario indicar que en la comunicación del hallazgo, los activos se dispusieron como información de uso para la Supersolidaria en el momento del análisis y la emisión de la respuesta, sin embargo, la información entregada por la Cámara de Comercio de Cali no venía en las mejores condiciones. Adicional a lo ya mencionado con el campo Nit, también contenía registros duplicados e información de difícil comprensión, por lo tanto se determinó no incluir los activos. Además, el objeto del hallazgo es alertar a la Supersolidaria sobre la ausencia de control a entidades del sector, no la clasificación en los niveles, actividad importante y necesaria pero, posterior a la identificación e individualización de cada entidad.

Punto 4 - Base de Cámara de Comercio de Bucaramanga.

En la respuesta se aduce que son entidades del nivel tres. Lo anterior, como ya se indicó, no exime a la Supersolidaria del ejercicio de supervisión.

Punto 5 - Base de Cámara de Comercio de Medellín.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Supersolidaria manifiesta que la base no cuenta con el parámetro Nit, sin embargo, una vez revisado el oficio con el cual fue comunicado el hallazgo, se identificó que el campo Nit se encontraba oculto en la columna C y de igual forma se contaba con el campo denominado Razón social para adelantar la búsqueda. Adicionalmente, también se alude a que son de nivel tres de supervisión, ello no exime a la Supersolidaria del ejercicio de supervisión.

Punto 6 - Base de Cámara de Comercio de Barranquilla.

La Supersolidaria informa que la base no cuenta con el dígito de verificación de los Nit. Misma situación se presentó a la comisión auditora puesto que, la base proveniente de la Cámara de Comercio no contenía dicho dato. Sin embargo, se solucionó mediante el uso de una herramienta en Internet que calcula el dígito de verificación, ya que este proviene de un algoritmo único que calcula un valor a partir de los números que componen el Nit y luego se procedió a la búsqueda en la base de códigos.

De otra parte, la Supersolidaria manifiesta que 65 entidades presentan inconsistencia en el Nit, sin embargo, como se indicó anteriormente, la base de Medellín (31 entidades) sí contaba con el campo denominado Nit y las 34 entidades de Cali, contaban con el campo denominado razón social para realizar la búsqueda.

Posteriormente, en la respuesta se menciona que las entidades del sector solidario tienen la responsabilidad de enviar los documentos de constitución dentro de los diez días hábiles siguientes. No obstante, la evasión de dicha responsabilidad, no exime a la Supersolidaria de la identificación e inclusión en los planes de supervisión de las mismas.

Finalmente, la Supersolidaria menciona que está adelantando acciones que le permitirán ampliar su cobertura, labor que no se desconoce y que fue constatada por parte de la comisión auditora, sin embargo, aún resta definir actividades continuas, sistemáticas y confiables que permitan dar un mayor alcance a su labor de supervisión de la totalidad de entidades solidarias.

En consecuencia a lo anteriormente expuesto el hallazgo se mantiene.

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Revisar la determinación del monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a ésta, así como las acciones para el recaudo de dicha contribución



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

HALLAZGO No 2. Tasa de Contribución Entidades Nuevas.

La Ley 454 de 1998 determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, entre otros aspectos señala que le corresponde a la Supersolidaria ejercer la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado.

Sobre los ingresos de la Supersolidaria, el artículo 37 de la anterior norma establece lo siguiente:

“Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de la Economía Solidaria provendrán de los siguientes conceptos:

1. Tasa de contribución. Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 1o. de febrero y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades mencionadas el pago de la contribución. El manejo y administración de estos recursos estarán a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas deberá guardar equitativa proporción con sus respectivos activos.

(...)”

Adicionalmente, el artículo 38, acerca de los criterios de fijación de la tasa de contribución menciona:

“El Superintendente de la Economía Solidaria fijará y distribuirá la contribución a cargo de las entidades sujetas a su inspección, control y vigilancia, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. El costo total de la contribución se distribuirá entre los distintos grupos de entidades según su actividad económica y nivel de supervisión con el fin de que la contribución se pague en proporción al gasto que le implique al Estado el ejercicio del control, inspección y vigilancia de cada grupo de entidades.

2. El costo de contribución para cada entidad será hasta de dos (2) por mil sobre sus activos totales, de acuerdo con los estados financieros al corte del año inmediatamente anterior.

(...)

4. Cuando la entidad no hubiere estado sometida a inspección, vigilancia y control durante todo el período considerado para establecer la contribución, ésta se liquidará en proporción al lapso durante el cual se haya practicado la supervisión”.

Durante las vigencias 2017 y 2018, la Supersolidaria inició su función de supervisión sobre 13 entidades de la economía solidaria nuevas¹⁴, inobservando los parámetros legales aplicables para la liquidación de la tasa de contribución de las entidades que no estuvieron

¹⁴ De acuerdo con la información suministrada por la Supersolidaria como respuesta al Oficio No. 8 de fecha 18 de marzo de 2019



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

sujetas a supervisión durante toda la vigencia y que señalan que debe ser proporcional al lapso en que la Supersolidaria ejerció la supervisión sobre dichas organizaciones.

Lo anterior por falta de controles y parametrización de los aplicativos.

Este hecho ocasionó inconsistencias en el monto cobrado por concepto de tasa de contribución.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

"Una vez adelantado el análisis y la revisión de la situación descrita sobre los registros mencionados en el comunicado del asunto, esta Superintendencia procederá a llevar a cabo los ajustes requeridos en el sistema de información, con el fin de que quede parametrizado de tal manera que la contribución a cobrar sea proporcional al tiempo de supervisión ejercida, tal como lo establece el numeral 4 del artículo 38 de la Ley 454 de 1998; esta parametrización quedará disponible a partir de la segunda semana del mes de mayo del presente año."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Supersolidaria en su respuesta acepta el hallazgo y comenta que procederá a realizar los ajustes en los sistemas de información para cumplir con la norma.

En consecuencia a lo anteriormente expuesto el hallazgo se mantiene.

HALLAZGO No. 3 Liquidación Tasa de Contribución – Presentación Extemporánea (F) y (D)

Código Civil Artículo 1625:

"ARTÍCULO 1625. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consentan en darla por nula. Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

1. Por la solución o pago efectivo. (...)"

La Ley 454 de 1998, "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones, en sus Artículos 36°, 37° y 38°", establece lo siguiente:

"Artículo 36°.- Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

(...)

13. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.

(...)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

18. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento en porcentajes proporcionales.

(...)

Artículo 37°.- Ingresos. Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de la Economía Solidaria provendrán de los siguientes conceptos:

1. Tasa de contribución. Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 1o. de febrero y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades mencionadas el pago de la contribución. El manejo y administración de estos recursos estarán a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas deberá guardar equitativa proporción con sus respectivos activos.

(...)

Artículo 38°.- Criterios para su fijación. El Superintendente de la Economía Solidaria fijará y distribuirá la contribución a cargo de las entidades sujetas a su inspección, control y vigilancia, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. El costo total de la contribución se distribuirá entre los distintos grupos de entidades según su actividad económica y nivel de supervisión con el fin de que la contribución se pague en proporción al gasto que le implique al Estado el ejercicio del control, inspección y vigilancia de cada grupo de entidades

2. El costo de contribución para cada entidad será hasta de dos (2) por mil sobre sus activos totales, de acuerdo con los estados financieros al corte del año inmediatamente anterior.

3. Cuando una organización de economía solidaria no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia la liquidará aplicando a la contribución del período anterior un incremento correspondiente al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector con un ajuste adicional del cinco por ciento (5%).

Cuando la entidad no hubiere estado sometida a inspección, vigilancia y control durante todo el período considerado para establecer la contribución, ésta se liquidará en proporción al lapso durante el cual se haya practicado la supervisión.

Parágrafo.- Cuando las organizaciones de la economía solidaria presenten un total de activos inferior a los cien millones de pesos (\$100.000.000.00), la Superintendencia de la Economía Solidaria se abstendrá de hacer el cobro respectivo. El valor absoluto indicado se ajustará anual y acumulativamente a partir de 1999, mediante la aplicación de la variación del índice de precios al consumidor, total ponderado que calcule el DANE".

Así mismo, el Decreto 186 de 2004, "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria" en sus artículos 2° y 5° señala:

"Artículo 2°. Funciones y facultades generales. Además de las previstas en las Leyes 454 de 1998 y 795 de 2003 y demás disposiciones aplicables, la Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá las siguientes funciones y facultades generales:

(...)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

3. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento e inversión en porcentajes proporcionales, con sujeción a los criterios establecidos en el artículo 38 de la Ley 454 de 1998.

Así mismo, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá fijar el valor de los bienes y servicios comprendidos en los literales b), e) y f) del numeral 2 del artículo 37 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003.

(...)

5. Manejar y administrar los recursos provenientes de las contribuciones de las entidades supervisadas.

(...)

Artículo 5°. Despacho del Superintendente de la Economía Solidaria. Corresponderán al Superintendente de la Economía Solidaria las funciones previstas en el artículo 36 numerales 2, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 454 de 1998, y en los artículos segundo numerales 1, 2, 7, 8 y 9 y tercero numerales 1, 2 literal a), 3 literal a), y 5° literales a), b), c), d) y f) del presente decreto, además de las siguientes:

15. Fijar a las entidades vigiladas, las contribuciones de que trata el artículo 37 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003.

(...)

Adicionalmente, el numeral 2.3 del capítulo 12 de la Circular Básica Contable y Financiera 004 de 2008, expedida por la Supersolidaria, establece:

"2.3. Fechas de presentación

2.3.1. Organizaciones solidarias de primer nivel de supervisión: La fecha de presentación del formulario oficial de rendición de cuentas, previsto en el numeral 2.1 del presente capítulo, por parte de las organizaciones solidarias de primer nivel de supervisión será única y corresponderá a los primeros veinte (20) días calendario siguientes al cierre de cada trimestre. Es decir, a la fecha de los cortes de marzo, junio y septiembre. Para el caso del cierre de ejercicio a diciembre 31, la fecha límite del reporte será el último día hábil del mes de enero.

El formato 27 será presentado dentro de los 20 días calendarios siguientes al cierre de cada mes con la periodicidad descrita en el cuadro de formatos del Formulario oficial de rendición de cuentas.

El formato 29 será presentado dentro de los 20 días calendarios siguientes al cierre de cada trimestre con la periodicidad descrita en el cuadro de formatos del Formulario oficial de rendición de cuentas.

Se entiende que cuando el día 20 posterior a cada cierre, sea trimestral o mensual, no sea día hábil, los reportes serán presentados al siguiente día hábil.

Si la asamblea general llegare a modificar cualquier cifra o valor y aprueba un balance diferente al reportado a esta Superintendencia, la organización solidaria deberá solicitar previamente la autorización de retransmisión, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la realización de la asamblea. La modificación realizada quedará sujeta al estudio de la Superintendencia.

La única entidad que puede autorizar la retransmisión de los estados financieros es la Superintendencia de la Economía Solidaria

El incumplimiento de las instrucciones contenidas en el anterior párrafo acarreará las sanciones a los administradores (consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces y gerente), revisor



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

fiscal o quien haga sus veces, en concordancia con los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y el Decreto 186 de 2004.

2.3.2. Organizaciones solidarias de segundo y tercer nivel de supervisión: Las organizaciones de segundo nivel deberán presentar el Formulario oficial de rendición de cuentas con corte a junio y diciembre, las del tercer nivel lo harán con corte a diciembre. En ambos casos, las fechas de reporte dependerán del último dígito del NIT, así:

ÚLTIMO DÍGITO DEL NIT	FECHA DE PRESENTACIÓN DESPUÉS DEL RESPECTIVO CORTE
0 - 1	Lunes de la sexta semana
2 - 3	Martes de la sexta semana
4 - 5	Miércoles de la sexta semana
6 - 7	Jueves de la sexta semana
8 - 9	Viernes de la sexta semana

En el evento en que alguno de los días señalados para la presentación de la información coincida con día festivo, el reporte deberá efectuarse el siguiente día hábil.”

Así mismo las circulares externas 002 de 2014, 002 de 2015, 01 de 2016, 01 de 2017 y 01 de 2018 expedidas por la Supersolidaria, que imparten directrices para el pago de la tasa de contribución, como es fijar cada año el monto de la tasa que le corresponde a las entidades supervisadas, de acuerdo a los niveles de supervisión y activos; así como determinar las fechas de pago de dicha tasa.

En la vigencia 2014, la Supersolidaria expide la Carta Circular No. 001¹⁵, en donde establece el plazo para el reporte del Formulario Oficial de Cuentas con corte a diciembre de 2013.

De conformidad con las normas citadas, corresponde a la Supersolidaria fijar cada año proporcionalmente el monto de la tasa de contribución que deben pagar las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, y disponer las acciones que se requieran para obtener el pago de dicha tasa.

El artículo 38 de la Ley 454 de 1998 establece los criterios para la fijación de la tasa de contribución a cargo de las entidades supervisadas, señalando, en primera medida, que el costo total de la contribución debe distribuirse entre los distintos grupos de entidades según su actividad económica y nivel de supervisión, la cual será hasta de dos (2) por ciento del valor de sus activos conforme a los estados financieros del año inmediatamente anterior.

A efectos de la liquidación de dicha tasa, por regla general, las organizaciones solidarias deben reportar la información financiera con corte a 31 de diciembre del año anterior, más tardar la segunda semana de febrero¹⁶.

¹⁵ Se expide para este período considerando que “Conforme a lo establecido en la Circular Externa 02 de 2014, las entidades vigiladas deberán reportar a partir de la fecha, la información del Formulario Oficial de Rendición de cuentas directamente a Superintendencia...”

¹⁶ Tales fechas son señaladas en la Circular Básica Contable.



En ese orden, para la liquidación y cobro de la tasa de contribución de las vigencias 2014 a 2017, la Supersolidaria expidió las circulares externas 002 de 2014, 002 de 2015, 01 de 2016, 01 de 2017 y 01 de 2018, mediante las cuales estableció las directrices para el pago, fijando cada año el porcentaje que le correspondía pagar a las entidades supervisadas de acuerdo a los niveles de supervisión y rango de activos; y determinó las fechas de pago de dicha tasa.

Como segunda medida, si una organización supervisada reporta la información financiera correspondiente al 31 de diciembre del año anterior de forma extemporánea, el numeral 3 del artículo 38 ibídem dispone que el valor a pagar por concepto de tasa de contribución ya no será el fijado en la referida circular anual, sino que se liquidará por la Supersolidaria mediante la aplicación de la fórmula allí prevista¹⁷.

Como resultado del ejercicio auditor, se evidenció que para aquellas organizaciones solidarias que en las vigencias 2014 a 2018 reportaron información financiera de manera extemporánea, la Supersolidaria liquidó la tasa de contribución conforme los porcentajes previstos en las Circulares Externas citadas y no aplicó, como correspondía, la fórmula establecida en el numeral 3º del artículo 38 de la Ley 454 de 1998. Con base en dicha liquidación, 158 organizaciones solidarias efectuaron el pago correspondiente, dando lugar a la extinción de la obligación¹⁸.

Lo anterior generó que la Supersolidaria dejara de percibir recursos por valor de \$1.314.552.742 durante los años 2014 al 2018, detalle que se observa en el CD que acompaña el informe.

Esta situación se presentó debido a la falta de control y debilidades de parametrización de los sistemas que liquidan los valores a pagar por concepto de tasa de contribución de las entidades sometidas a su vigilancia, inspección y control.

A continuación se presenta un resumen de las diferencias por año:

¹⁷ "3. Cuando una organización de economía solidaria no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia la liquidará aplicando a la contribución del período anterior un incremento correspondiente al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector con un ajuste adicional del cinco por ciento (5%)".

¹⁸ Artículo 1625 del Código Civil:

"ARTÍCULO 1625. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

1. Por la solución o pago efectivo. (...)"

Tabla No. 3
Resumen diferencias en extemporáneos 2014 – 2017
Valores en pesos

PERIODO A REPORTAR	PLAZO PARA REPORTAR	DIFERENCIA DEJADA DE COBRAR
2013	2014	8.797.480,61
2014	2015	145.796.737,16
2015	2016	429.233.227,84
2016	2017	584.532.043,76
2017	2018	446.203.252,85
TOTAL		1.614.552.742,22

Elaboro: Equipo Auditor
Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria

Lo anterior generó una lesión al patrimonio público¹⁹ representada en un detrimento de los recursos públicos, por el valor anteriormente citado.

El presente hallazgo tiene incidencia fiscal y posible disciplinaria de acuerdo con los artículos 3°, 5° y 6° de la Ley 610 de 2000 y la Ley 734 de 2002, respectivamente.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"Al respecto, nos permitimos manifestar que una vez revisado el cuadro anexo al requerimiento denominado "Resumen diferencias en extemporáneos 2014-2018", esta Superintendencia ha considerado que la suma de \$1.971.487.318.86, puede verse afectada por los siguientes factores.

FACTOR 1: Un factor que puede incidir en la diferencia del resultado obtenido, es la situación contable actual de la Superintendencia, ya que mediante la Resolución 2019SES002795 del 14 de mayo de 2019, realizó la depuración de cartera de las obligaciones por concepto de tasa de contribución, atendiendo los criterios de costo beneficio y remisibilidad, por un valor de \$125.707.100. Estas obligaciones representan una diferencia en los saldos negativos de 126 obligaciones por valor de \$20.364.451, que actualmente hacen parte de la información contable y financiera de esta Superintendencia, razón por la cual estos valores no configurarían un detrimento patrimonial.

FACTOR 2: En el informe realizado por el equipo auditor se analizaron 6031 obligaciones, de las cuales 4503 tienen diferencia negativa, dentro de estas existen 3727 obligaciones que ascienden a la suma \$248.848.823, que pueden ser objeto de depuración contable de acuerdo al concepto costo – beneficio puesto que son inferiores a 67 UVT.

FACTOR 3: La CGR afirma que la Superintendencia dejó de percibir recursos por valor \$1.971.487.318.86; sin embargo, en la actualidad aún se encuentran insolutas 203 obligaciones, de las cuales 158 tienen saldo negativo por valor de \$72.993.232, valor que se encuentran en proceso de recaudo y cobro, por estar aun en tiempo de realizar su recaudo.

¹⁹ El daño patrimonial se cuantificó a partir de la diferencia entre los valores liquidados y pagados por concepto de tasa de contribución dentro del período 2014-2018, por una parte, y los valores obtenidos producto de la aplicación numeral 3° del artículo 38 de la Ley 199819, por otra



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

FACTOR 4: Otro factor que pudo haber tenido incidencia en el informe de la CGR, es la proporcionalidad que trata el numeral 4º del artículo 38 de la Ley 454 de 1998, lo cual podría inducir a imprecisiones en los valores expuestos.

Tenido en cuenta lo anteriormente señalado y a manera de ejemplo, el valor determinado por la CGR podría sufrir variaciones; sin embargo, la Superintendencia se encuentra realizando los ajustes de la cartera que se encuentra insoluta, aplicándole los factores consagrados en el artículo 38 de la Ley 454 de 1998, para determinar, entre otras, las acciones de mejora a seguir y las medidas a adoptar, sobre todo considerando que existen obligaciones que aún están en tiempo de ser reliquidadas y recaudadas.

Por otra parte, es importante resaltar que el numeral 3º del artículo 38 de la Ley 454 de 1998, presenta vacíos jurídicos que restan claridad a la forma de hacer la liquidación de la tasa de contribución de las entidades que reportan extemporáneamente, teniendo en cuenta las particularidades que presenta cada caso, las cuales están siendo evaluadas por esta Superintendencia con el fin de aplicar en debida forma lo dispuesto en el mencionado artículo y que pueden conducir a un resultado diferente al expuesto en el informe de auditoría.

Es por esto que esta Superintendencia se encuentra tomando las medidas jurídicas, tecnológicas y administrativas para adoptar los correctivos necesarios en la liquidación de la tasa de contribución conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 454 de 1998.”

ANÁLISIS A LA RESPUESTA

Los argumentos expuestos por la entidad se encaminan a controvertir la cuantificación del daño patrimonial, más no su existencia y certeza.

A tal efecto, se aduce que la suma de \$1.971.487.318.86, puede verse afectada por los siguientes factores:

1. Depuración de cartera realizada en el 2019.
2. La existencia de obligaciones que, atendiendo a criterios de costo-beneficio, pueden ser objeto de depuración.
3. La existencia de obligaciones insolutas y que se encuentran en proceso de recaudo.
4. La proporcionalidad que trata el numeral 4º del artículo 38 de la Ley 454 de 1998.

En consideración a lo anterior, es menester precisar que en el asunto concreto, el hecho generador del daño patrimonial está constituido por la liquidación de la tasa de contribución sin observar lo preceptuado en el numeral 3º del artículo 38 ibídem.

Teniendo en cuenta que la solución o pago efectivo es un modo de extinguir las obligaciones²⁰, la existencia y certeza del daño devienen del pago realizado por las organizaciones solidarias y cuyo monto, en cada caso, corresponde al valor liquidado por concepto de tasa de contribución.

²⁰ Artículo 1625 del Código Civil colombiano:

“ARTÍCULO 1625. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

1. Por la solución o pago efectivo. (...)”





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En ese orden, es procedente cuantificar el daño patrimonial a partir de la diferencia entre los valores liquidados y pagados por concepto de tasa de contribución dentro del período 2014-2018, por una parte, y los valores obtenidos producto de la aplicación numeral 3º del artículo 38 de la Ley 454 de 1998²¹, por otra.

En consecuencia a lo anteriormente expuesto el hallazgo se mantiene con las incidencias fiscal y presunta disciplinaria. Se ajusta el valor del detrimento patrimonial a \$1.614.552.742.

HALLAZGO No. 4 Tasa de Contribución Entidades que no Reportaron información vigencias 2011 a 2014 (F) y (D)

Estatuto Tributario DECRETO 624 DE 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"

2.1 Art. 717. Liquidación de aforo. Agotado el procedimiento previsto en los artículos 643, 715 y 716, la Administración podrá, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento de plazo señalado para declarar, determinar mediante una liquidación de aforo, la obligación tributaria al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que no haya declarado."

La Ley 454 de 1998, "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantía para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones", en sus Artículos 36º, 37º y 38º, establece lo siguiente:

"Artículo 36º.- Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

(...)

13. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.

(...)

18. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento en porcentajes proporcionales.

(...)

Artículo 37º.- Ingresos. Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de la Economía Solidaria provendrán de los siguientes conceptos:

1. Tasa de contribución. Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 1o. de febrero y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades mencionadas el pago de la contribución. El manejo y administración de estos recursos estarán a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

²¹ Se excluyen aquellas obligaciones que fueron objeto de depuración, se encuentran insolutas y/o en proceso de recaudo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*El monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas deberá guardar equitativa proporción con sus respectivos activos.
(...)*

Artículo 38º.- Criterios para su fijación. El Superintendente de la Economía Solidaria fijará y distribuirá la contribución a cargo de las entidades sujetas a su inspección, control y vigilancia, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

2. El costo total de la contribución se distribuirá entre los distintos grupos de entidades según su actividad económica y nivel de supervisión con el fin de que la contribución se pague en proporción al gasto que le implique al Estado el ejercicio del control, inspección y vigilancia de cada grupo de entidades.

2. El costo de contribución para cada entidad será hasta de dos (2) por mil sobre sus activos totales, de acuerdo con los estados financieros al corte del año inmediatamente anterior.

3. Cuando una organización de economía solidaria no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia la liquidará aplicando a la contribución del período anterior un incremento correspondiente al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector con un ajuste adicional del cinco por ciento (5%).

Cuando la entidad no hubiere estado sometida a inspección, vigilancia y control durante todo el período considerado para establecer la contribución, ésta se liquidará en proporción al lapso durante el cual se haya practicado la supervisión.

Parágrafo.- Cuando las organizaciones de la economía solidaria presenten un total de activos inferior a los cien millones de pesos (\$100.000.000.00), la Superintendencia de la Economía Solidaria se abstendrá de hacer el cobro respectivo. El valor absoluto indicado se ajustará anual y acumulativamente a partir de 1999, mediante la aplicación de la variación del índice de precios al consumidor, total ponderado que calcule el DANE".

Así mismo, el Decreto 186 de 2004, "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria" en sus artículos 2º y 5º señala:

*"Artículo 2º. Funciones y facultades generales. Además de las previstas en las Leyes 454 de 1998 y 795 de 2003 y demás disposiciones aplicables, la Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá las siguientes funciones y facultades generales:
(...)*

3. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento e inversión en porcentajes proporcionales, con sujeción a los criterios establecidos en el artículo 38 de la Ley 454 de 1998.

Así mismo, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá fijar el valor de los bienes y servicios comprendidos en los literales b), e) y f) del numeral 2 del artículo 37 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003.

(...)

5. Manejar y administrar los recursos provenientes de las contribuciones de las entidades supervisadas.

(...)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 5°. Despacho del Superintendente de la Economía Solidaria. Corresponderán al Superintendente de la Economía Solidaria las funciones previstas en el artículo 36 numerales 2, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 454 de 1998, y en los artículos segundo numerales 1, 2, 7, 8 y 9 y tercero numerales 1, 2 literal a), 3 literal a), y 5° literales a), b), c), d) y f) del presente decreto, además de las siguientes.

15. Fijar a las entidades vigiladas, las contribuciones de que trata el artículo 37 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003.
(...)"

Artículo 2 de la Resolución 077 de 2008, "Por la cual se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en aplicación del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006; se compila el procedimiento para el cobro coactivo y las competencias para su ejecución en la Superintendencia de la Economía Solidaria."

ARTÍCULO 2. Objeto.- La presente resolución, tiene por objeto adoptar el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, compilar el procedimiento para el Cobro por Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en aplicación del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, en concordancia con la Ley 454 de 1998, y **en todo caso observando lo prescrito sobre la materia en el Estatuto Tributario** y en subsidio las preceptivas del Código de Procedimiento Civil, Código Contencioso Administrativo y demás normas aplicables. (Resaltado fuera de texto).

Adicionalmente, el numeral 2.3 del capítulo 12 de la Circular Básica Contable y Financiera 004 de 2008, expedida por la Supersolidaria, establece:

"2.3. Fechas de presentación

2.3.3. Organizaciones solidarias de primer nivel de supervisión: La fecha de presentación del formulario oficial de rendición de cuentas, previsto en el numeral 2.1 del presente capítulo, por parte de las organizaciones solidarias de primer nivel de supervisión será única y corresponderá a los primeros veinte (20) días calendario siguientes al cierre de cada trimestre. Es decir, a la fecha de los cortes de marzo, junio y septiembre. Para el caso del cierre de ejercicio a diciembre 31, la fecha límite del reporte será el último día hábil del mes de enero.

El formato 27 será presentado dentro de los 20 días calendarios siguientes al cierre de cada mes con periodicidad descrita en el cuadro de formatos del Formulario oficial de rendición de cuentas.

El formato 29 será presentado dentro de los 20 días calendarios siguientes al cierre de cada trimestre con la periodicidad descrita en el cuadro de formatos del Formulario oficial de rendición de cuentas.

Se entiende que cuando el día 20 posterior a cada cierre, sea trimestral o mensual, no sea día hábil, los reportes serán presentados al siguiente día hábil.

Si la asamblea general llegare a modificar cualquier cifra o valor y aprueba un balance diferente reportado a esta Superintendencia, la organización solidaria deberá solicitar previamente la autorización de retransmisión, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la realización de la asamblea. La modificación realizada quedará sujeta al estudio de la Superintendencia.

La única entidad que puede autorizar la retransmisión de los estados financieros es la Superintendencia de la Economía Solidaria



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El incumplimiento de las instrucciones contenidas en el anterior párrafo acarreará las sanciones a los administradores (consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces y gerente), revisor fiscal o quien haga sus veces, en concordancia con los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y el Decreto 186 de 2004.

2.3.4. Organizaciones solidarias de segundo y tercer nivel de supervisión: Las organizaciones de segundo nivel deberán presentar el Formulario oficial de rendición de cuentas con corte a junio y diciembre; las de tercer nivel lo harán con corte a diciembre. En ambos casos, las fechas de reporte dependerán del último dígito del NIT, así:

ÚLTIMO DÍGITO DEL NIT	FECHA DE PRESENTACIÓN DESPUÉS DEL RESPECTIVO CORTE
0 – 1	Lunes de la sexta semana
2 – 3	Martes de la sexta semana
4 – 5	Miércoles de la sexta semana
6 – 7	Jueves de la sexta semana
8 – 9	Viernes de la sexta semana

En el evento en que alguno de los días señalados para la presentación de la información coincida con un día festivo, el reporte deberá efectuarse el siguiente día hábil.”

Así mismo las circulares externas Nos: 001 de 2011 y 2012 y No. 002 de 2013 y 2014, expedidas por la Supersolidaria, imparten directrices para el pago de la tasa de contribución, como es fijar cada año el monto de la tasa que le corresponde a la entidades supervisadas, de acuerdo a los niveles de supervisión y activos; así como determinar las fechas de pago de dicha tasa.

En la vigencia 2014, la Supersolidaria expide la Carta Circular No. 001²², en donde establece el plazo para el reporte del Formulario Oficial de Cuentas con corte a diciembre de 2013, dada la coyuntura presentada al interior de la Supersolidaria.

De conformidad con las normas citadas, corresponde a la Supersolidaria fijar cada año el monto de la tasa de contribución que deben pagar las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, y disponer las acciones que se requieran para obtener el pago de dicha tasa.

El artículo 38 de la Ley 454 de 1998 establece los criterios para la fijación de la tasa de contribución a cargo de las entidades supervisadas, señalando, en primera medida, que el costo total de la contribución debe distribuirse entre los distintos grupos de entidades según su actividad económica y nivel de supervisión, la cual será hasta de dos (2) por mil del valor de sus activos conforme los estados financieros del año inmediatamente anterior y su nivel de supervisión.

²² Se expide para este período considerando que “Conforme a lo establecido en la Circular Externa 02 de 2014, las entidades vigiladas deberán reportar a partir de la fecha, la información del Formulario Oficial de Rendición de cuentas directamente a la Superintendencia...”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

A efectos de la liquidación de dicha tasa, por regla general, las organizaciones solidarias deben reportar la información financiera con corte a 31 de diciembre del año anterior, más tardar la segunda semana de febrero²³.

Si una organización supervisada no reporta la información financiera correspondiente al 31 de diciembre del año anterior, el numeral 3 del artículo 38 ibídem dispone que el valor a pagar por concepto de tasa de contribución ya no será el fijado en la referida circular anual, sino que se liquidará por la Supersolidaria mediante la aplicación de la fórmula a prevista²⁴.

Como resultado del ejercicio auditor, se evidenció que para aquellas organizaciones solidarias que en las vigencias 2011 a 2014 no reportaron información financiera²⁵, la Supersolidaria no liquidó la tasa de contribución que les correspondía cancelar a cada una de ellas y, por ende, no obtuvo el pago de dicha contribución.

Para la determinación del valor a pagar por tasa de contribución, se partió de la base de datos de entidades que han presentado información financiera²⁶. La vigencia inicial fue 2009, dado que la Supersolidaria calculó la tasa promedio de crecimiento del sector a partir de este año²⁷; posteriormente, se identificaron para cada año, las organizaciones que no reportaron información y se consolidó la base de datos. Finalmente, se procedió a determinar el valor por tasa de contribución a pagar, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 38 de la Ley 454 de 1998, como se muestra en el CD anexo.

Dicho anexo contiene lo siguiente: las primeras hojas de cálculo corresponden a las entidades que reportaron información financiera año a año desde el 2009 hasta el 2018; la hoja denominada "Referencias", corresponde al cálculo de la tasa promedio de crecimiento suministrado por la Supersolidaria y los valores mínimos de activos fijados año a año para los cuales no se liquida tasa de contribución; la hoja denominada "INIC", corresponde al resumen de las hojas año a año y la hoja "TRABAJADA", corresponde al cálculo realizado en donde las entidades que no presentaron información se marcaron con color rosa.

Como ejemplo, en la fila 4669 de la hoja de cálculo "TRABAJADA" le corresponde el código de entidad 8335, la cual no presentó información para la vigencia 2010, reportó información en el 2009 pago tasa de contribución por \$92.933 y el monto de los activos mínimos era de \$354.707.593. Para la vigencia 2010 el monto de activos mínimos era de \$233.303.500 por lo tanto se debe liquidar tasa de contribución. Se toma el valor cancelado por tasa del año anterior, o sea los \$92.933 se multiplica por la tasa promedio del año (9.33%) y se adiciona el 5% para un total a pagar de \$106.250.

²³ Tales fechas son señaladas en la Circular Básica Contable.

²⁴ "3. Cuando una organización de economía solidaria no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia la liquidará aplicando a la contribución del período anterior el incremento correspondiente al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector con un ajuste adicional del cinco por ciento (5%)".

²⁵ Para el período 2010 a 2013 no reportaron información: 2851, 3366, 400 y 4200 entidades respectivamente.

²⁶ Suministrada por la Supersolidaria, como respuesta a los oficios AG81-8 y AG81-23.

²⁷ De acuerdo al oficio No. 290319 donde fija la tasa de crecimiento desde el año 2009 a 2018.



En la tabla No. 4, se muestran el resumen de los valores no liquidados por tasa de contribución de las vigencias 2011 a 2014.

Tabla No. 4.
Resumen valores no liquidados por tasa de contribución.

Valores en pesos

AÑO REPORTE	AÑO PLAZO PRESENTACION	VALOR LIQUIDACION TASA
2010	2011	\$ 308.926.703,87
2011	2012	\$ 468.434.565,99
2012	2013	\$ 616.495.907,26
2013	2014	\$ 761.129.243,29
		\$ 2.154.986.420,42

Elaboro: Equipo Auditor

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria

En la primera columna de la anterior tabla, se muestra el año al cual corresponden los estados financieros a presentar, en la segunda, el año en que se debía realizar el reporte y en la tercera, el valor liquidado por la CGR.

En relación con estos casos, observando lo prescrito en el Estatuto Tributario, artículo 717 aplicable por remisión expresa del artículo 2 de la Resolución 077 de 2008²⁸ expedida por la Supersolidaria, el plazo que tenía para liquidar la tasa de contribución a cargo de las organizaciones solidarias era dentro de los cinco años siguientes al vencimiento del plazo señalado para reportar la información financiera.

La Supersolidaria no liquidó la tasa de las organizaciones dentro del término previsto; han transcurrido más de cinco 5 años desde el vencimiento del plazo para presentar la información financiera, perdió tal facultad de liquidación y por tanto de obtener el recaudo efectivo de la tasa de contribución a su favor, lo que generó una lesión al patrimonio público²⁹, representada en un detrimento de los recursos públicos por el valor anteriormente citado.

²⁸ Por la cual se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en aplicación del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006; se modifica el procedimiento para el cobro coactivo y las competencias para su ejecución en la Superintendencia de la Economía Solidaria.

ARTICULO 2. Objeto.- La presente resolución, tiene por objeto adoptar el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, compilar el procedimiento para el Cobro por Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en aplicación del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, en concordancia con la Ley 454 de 1998, y en todo caso observando lo prescrito sobre la materia en el Estatuto Tributario y en subsidio las preceptivas del Código de Procedimiento Civil, Código Contencioso Administrativo y demás normas aplicables.

²⁹ Artículo 6° de la Ley 610 de 2000: "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 que actúe en nombre de los servidores públicos."





Lo anterior generó que la Supersolidaria dejara de percibir recursos de \$2.154.986.420 durante los años 2011 al 2014, como se observa en el CD que hace parte del informe que se entrega a la Supersolidaria.

Lo anterior se presentó a causa debilidades en el ejercicio de la función de supervisión sobre las organizaciones solidarias a su cargo.

La presente observación tiene incidencia fiscal y posible disciplinaria de acuerdo con los artículos 3º, 5º y 6º de la Ley 610 de 2000 y la Ley 734 de 2002, respectivamente.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Al respecto, nos permitimos manifestar que de conformidad con la revisión realizada a la Tabla No. denominada "Resumen valores no liquidados por tasa de contribución de las vigencias 2011 a 2014" en cual el equipo auditor de la Contraloría General de la República - CGR determinó que la entidad dejó de percibir \$2.154.986.420 durante los años 2011 a 2014, es importante tener en cuenta que la tasa de contribución de la vigencia 2014 (año de reporte 2013), aún es susceptible de cobro y recuperación en razón a que el término de 5 años vencería en este año 2019.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Los argumentos expuestos por la entidad se encaminan a controvertir la cuantificación del daño patrimonial, más no su existencia y certeza.

A tal efecto, se aduce "...que la tasa de contribución de la vigencia 2014 (año de reporte 2013), aún es susceptible de cobro y recuperación en razón a que el término de 5 años vencería en este año 2019".

Al respecto, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

1. En virtud del numeral 3º del artículo 38 de la Ley 454 de 1998³⁰, si una organización supervisada no reporta de manera oportuna la información financiera correspondiente al 31 de diciembre del año anterior, el valor a pagar por concepto de tasa de contribución ya no será el fijado en la circular anual, sino que se liquidará por la Supersolidaria mediante la aplicación de la fórmula allí prevista.
2. En la vigencia 2014, la Supersolidaria expidió la Carta Circular No. 001³¹, en donde dispuso que las fechas para el reporte del Formulario Oficial de Cuentas con corte diciembre de 2013, fueran las siguientes:

jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007"

³⁰ "3. Cuando una organización de economía solidaria no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia la liquidará aplicando a la contribución del período anterior el incremento correspondiente al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector con un ajuste adicional del cinco por ciento (5%)".

³¹ Se expide para este período considerando que "Conforme a lo establecido en la Circular Externa 02 de 2014, las entidades vigiladas deberán reportar a partir de la fecha, la información del Formulario Oficial de Rendición de cuentas directamente a Superintendencia..."



"1. Organizaciones solidarias de primer nivel de supervisión, la fecha límite del reporte será el viernes 31 de enero de 2014.

2. Organizaciones solidarias de segundo y tercer nivel de supervisión, el reporte dependerá del último dígito del NIT, así:

ÚLTIMO DÍGITO DEL NIT	FECHA DE PRESENTACIÓN DESPUÉS DEL RESPECTIVO CORTE
0-1	Lunes 17 de febrero de 2014
2-3	Martes 18 de febrero de 2014
4-5	Miércoles 19 de febrero de 2014
6-7	Jueves 20 de febrero de 2014
8-9	Viernes 21 de febrero de 2014"

3. Así las cosas, en el caso concreto (vigencia 2014), el término de cinco (5) años que tenía la Supersolidaria para efectuar la liquidación de la tasa de contribución de aquellas organizaciones que no reportaron la información, se debe contabilizar a partir del vencimiento del último plazo establecido para presentar la información financiera correspondiente a 2013, esto es, el 21 de febrero de 2014.
4. En consecuencia, el 21 de febrero de 2019, la Supersolidaria perdió la facultad de liquidar la tasa de contribución de la vigencia 2014.

Por lo expuesto en precedencia, el hallazgo no se desvirtúa y se mantiene en los términos en que fue comunicado.

HALLAZGO No. 5 Tasa de Contribución Entidades que no Reportaron información vigencias 2015 a 2018 (D)

La Ley 454 de 1998, "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones", en sus Artículos 36°, 37° y 38°, establece lo siguiente:

"Artículo 36°.- Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

(...)

13. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.

(...)

18. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento en porcentajes proporcionales.

(...)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 37º.- Ingresos. Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de la Economía Solidaria provendrán de los siguientes conceptos:

1. Tasa de contribución. Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 1o. de febrero y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades mencionadas el pago de la contribución. El manejo y administración de estos recursos estarán a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas deberá guardar equitativa proporción con sus respectivos activos.

(...)

Artículo 38º.- Criterios para su fijación. El Superintendente de la Economía Solidaria fijará y distribuirá la contribución a cargo de las entidades sujetas a su inspección, control y vigilancia, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

5. El costo total de la contribución se distribuirá entre los distintos grupos de entidades según su actividad económica y nivel de supervisión con el fin de que la contribución se pague en proporción al gasto que le implique al Estado el ejercicio del control, inspección y vigilancia de cada grupo de entidades

2. El costo de contribución para cada entidad será hasta de dos (2) por mil sobre sus activos totales, de acuerdo con los estados financieros al corte del año inmediatamente anterior.

3. Cuando una organización de economía solidaria no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia la liquidará aplicando a la contribución del período anterior un incremento correspondiente al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector con un ajuste adicional del cinco por ciento (5%).

Cuando la entidad no hubiere estado sometida a inspección, vigilancia y control durante todo el período considerado para establecer la contribución, ésta se liquidará en proporción al lapso durante el cual se haya practicado la supervisión.

Parágrafo.- Cuando las organizaciones de la economía solidaria presenten un total de activos inferior a los cien millones de pesos (\$100.000.000.00), la Superintendencia de la Economía Solidaria se abstendrá de hacer el cobro respectivo. El valor absoluto indicado se ajustará anual y acumulativamente a partir de 1999, mediante la aplicación de la variación del Índice de precios al consumidor, total ponderado que calcule el DANE".

Así mismo, el Decreto 186 de 2004, "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Economía Solidaria" en sus artículos 2º y 5º señala:

"Artículo 2º. Funciones y facultades generales. Además de las previstas en las Leyes 454 de 1998 / 795 de 2003 y demás disposiciones aplicables, la Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá las siguientes funciones y facultades generales:

(...)

3. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento e inversión en porcentajes proporcionales, con sujeción a los criterios establecidos en el artículo 38 de la Ley 454 de 1998.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Así mismo, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá fijar el valor de los bienes y servicios comprendidos en los literales b), e) y f) del numeral 2 del artículo 37 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003.

(...)

5. Manejar y administrar los recursos provenientes de las contribuciones de las entidades supervisadas.

(...)

Artículo 5°. Despacho del Superintendente de la Economía Solidaria. Corresponderán al Superintendente de la Economía Solidaria las funciones previstas en el artículo 36 numerales 2, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 454 de 1998, y en los artículos segundo numerales 1, 2, 7, 8 y 9 y tercero numerales 1, 2 literal a), 3 literal a), y 5° literales a), b), c), d) y f) del presente decreto, además de las siguientes:

15. Fijar a las entidades vigiladas, las contribuciones de que trata el artículo 37 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 99 de la Ley 795 de 2003.

(...)"

Adicionalmente, el numeral 2.3 del capítulo 12 de la Circular Básica Contable y Financiera 004 de 2008, expedida por la Supersolidaria, establece:

"2.3. Fechas de presentación

Organizaciones solidarias de primer nivel de supervisión: La fecha de presentación del formulario oficial de rendición de cuentas, previsto en el numeral 2.1 del presente capítulo, por parte de las organizaciones solidarias de primer nivel de supervisión será única y corresponderá a los primeros veinte (20) días calendario siguientes al cierre de cada trimestre. Es decir, a la fecha de los cortes de marzo, junio y septiembre. Para el caso del cierre de ejercicio a diciembre 31, la fecha límite del reporte será el último día hábil del mes de enero.

El formato 27 será presentado dentro de los 20 días calendarios siguientes al cierre de cada mes con la periodicidad descrita en el cuadro de formatos del Formulario oficial de rendición de cuentas.

El formato 29 será presentado dentro de los 20 días calendarios siguientes al cierre de cada trimestre con la periodicidad descrita en el cuadro de formatos del Formulario oficial de rendición de cuentas.

Se entiende que cuando el día 20 posterior a cada cierre, sea trimestral o mensual, no sea día hábil, los reportes serán presentados al siguiente día hábil.

Si la asamblea general llegare a modificar cualquier cifra o valor y aprueba un balance diferente al reportado a esta Superintendencia, la organización solidaria deberá solicitar previamente la autorización de retransmisión, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la realización de la asamblea. La modificación realizada quedará sujeta al estudio de la Superintendencia.

La única entidad que puede autorizar la retransmisión de los estados financieros es la Superintendencia de la Economía Solidaria

El incumplimiento de las instrucciones contenidas en el anterior párrafo acarreará las sanciones a los administradores (consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces y gerente), revisor fiscal o quien haga sus veces, en concordancia con los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y el Decreto 186 de 2004.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- ii. *Organizaciones solidarias de segundo y tercer nivel de supervisión: Las organizaciones de segundo nivel deberán presentar el Formulario oficial de rendición de cuentas con corte a junio y diciembre; las de tercer nivel lo harán con corte a diciembre. En ambos casos, las fechas de reporte dependerán del último dígito del NIT, así:*

ÚLTIMO DÍGITO DEL NIT	FECHA DE PRESENTACIÓN DESPUÉS DEL RESPECTIVO CORTE
0 – 1	Lunes de la sexta semana
2 – 3	Martes de la sexta semana
4 – 5	Miércoles de la sexta semana
6 – 7	Jueves de la sexta semana
8 – 9	Viernes de la sexta semana

En el evento en que alguno de los días señalados para la presentación de la información coincida con un día festivo, el reporte deberá efectuarse el siguiente día hábil.”

Así mismo las circulares externas 002 de 2014, 002 de 2015, 01 de 2016, 01 de 2017 y 01 de 2018 expedidas por la Supersolidaria, imparten directrices para el pago de la tasa de contribución, como es fijar cada año el monto de la tasa que le corresponde a la entidad supervisada, de acuerdo a los niveles de supervisión y activos; así como determinar las fechas de pago de dicha tasa.

De conformidad con las normas citadas, corresponde a la Supersolidaria fijar cada año proporcionalmente el monto de la tasa de contribución que deben pagar las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, y disponer las acciones que se requieran para obtener el pago de dicha tasa.

El artículo 38 de la Ley 454 de 1998 establece los criterios para la fijación de la tasa de contribución a cargo de las entidades supervisadas, señalando, en primera medida, que el costo total de la contribución debe distribuirse entre los distintos grupos de entidades según su actividad económica y nivel de supervisión, la cual será hasta de dos (2) por ciento del valor de sus activos conforme los estados financieros del año inmediatamente anterior.

A efectos de la liquidación de dicha tasa, por regla general, las organizaciones solidarias deben reportar la información financiera con corte a 31 de diciembre del año anterior, más tardar la segunda semana de febrero³².

En ese orden, para la liquidación y cobro de la tasa de contribución de las vigencias 2014 a 2017, la Supersolidaria expidió las circulares externas 002 de 2015, 01 de 2016, 01 de 2017 y 01 de 2018, mediante las cuales estableció las directrices para el pago, fijando cada año el porcentaje que le correspondía pagar a las entidades supervisadas de acuerdo a los niveles de supervisión y rango de activos; y determinó las fechas de pago de dicha tasa.

³² Tales fechas son señaladas en la Circular Básica Contable.



Como segunda medida, si una organización supervisada no reporta la información financiera correspondiente al 31 de diciembre del año anterior, el numeral 3 del artículo 38 ibídem dispone que el valor a pagar por concepto de tasa de contribución ya no será el fijado en la referida circular anual, sino que se liquidará por la Supersolidaria mediante la aplicación de la fórmula allí prevista³³. La relación de entidades se encuentra el CD anexo al informe.

Resultado del ejercicio auditor, se evidenció que para aquellas organizaciones solidarias que en las vigencias 2015 a 2018 no reportaron información financiera, la Supersolidaria no ha liquidado la tasa de contribución que les correspondía cancelar a cada una de ellas y, por ende, no ha obtenido el pago de dicha contribución.

Lo anterior se presenta por debilidades en el ejercicio de la función de supervisión respecto de las organizaciones solidarias a su cargo.

Esta situación genera incumplimiento de las funciones a cargo de la Supersolidaria, especialmente las previstas en los numerales 13 y 18 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, como quiera que no determinar el valor de la tasa de contribución a cargo de las organizaciones vigiladas que no han reportado información financiera conlleva a que no haya gestionado el cobro y obtenido su pago. Las citadas normas establecen:

13. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.

(...)

18. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento en porcentajes proporcionales.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“Es necesario tener en cuenta que la tasa de contribución de las vigencias citadas anteriormente, aún se encuentran en oportunidad de ser recaudadas; por ello, la Superintendencia de la Economía Solidaria se encuentra realizando los ajustes necesarios para el cobro de tales obligaciones de acuerdo con los criterios descritos en los numerales 3 y 4 del artículo 38 de la Ley 454 de 1998.

Así mismo, es importante resaltar que para la vigencia 2017 (con activos a diciembre de 2016), se liquidaron y causaron obligaciones de 109 entidades por valor de \$50.497.658; y para la vigencia 2018 (con activos a diciembre de 2017) igualmente se causaron obligaciones a 90 entidades por valor de \$65.869.559; entidades que a dicha fecha no habían reportado información. Lo anterior, fue cargado al sistema y causado en los estados financieros el 28 de diciembre de 2018. (Se Anexa Archivo de Excel)

Además, es importante reiterar que la Superintendencia de la Economía Solidaria se encuentra implementando un plan de mejoramiento en materia administrativa, tecnológica y jurídica, con el fin de lograr

³³ “3. Cuando una organización de economía solidaria no suministre oportunamente los balances cortados a 31 de diciembre del año anterior o no liquide la contribución respectiva, la Superintendencia la liquidará aplicando a la contribución del período anterior un incremento correspondiente al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector con un ajuste adicional del cinco por ciento (5%)”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

a cabalidad y en forma oportuna el cobro de las vigencias mencionadas. Para ello, se ha avanzado en siguiente:

|| Se construyó e implementó la metodología para el cálculo de la tasa de crecimiento de los activos total del sector, partiendo del año 2008 al año 2018, metodología que no existía en la Superintendencia. La misma fue enviada el 29 de marzo de 2019 en la respuesta al requerimiento No. 8 (Se anexa metodología)

|| Se parametrizó el sistema de información de la entidad BI, conforme a los criterios establecidos en numeral 3° del artículo 38 de la Ley 454 de 1998.

(<http://manticora.supersolidaria.gov.co:9704/analytics/saw.dll?bieehome&start Page=1>)

|| Se identificaron diferentes escenarios en los cuales la Ley 454 de 1998 no contempla la liquidación de contribución. (Se adjunta archivo con la relación de los casos)

|| Se está elaborando la política institucional para la liquidación de la tasa de contribución conforme a los criterios establecidos en la Ley 454 de 1998.

|| Se están levantando los procesos y procedimientos para la liquidación de la tasa de contribución en sistema de gestión de calidad de la entidad.

Por último, es importante mencionar que el artículo 38 de la Ley 454 de 1998 presenta un vacío jurídico frente a la forma de realizar la liquidación en los casos de reportes extemporáneos, lo que ha limitado desarrollo y la aplicación de las medidas correctivas implementadas por esta Superintendencia."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La Supersolidaria no desvirtúa el hallazgo, relaciona las actividades que viene realizando en el año 2019 con miras a subsanar las causas de lo observado por la CGR.

En consecuencia a lo anteriormente expuesto el hallazgo se mantiene.

HALLAZGO No. 6 Prescripción de la acción de cobro de obligaciones por concepto de tasa de contribución (F)(D).

La Ley 454 de 1998, "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantía para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones", en sus Artículos 36°, 37° y 38°, señala lo siguiente:

"Artículo 36°.- Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

(...)

13. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.

(...)

18. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento en porcentajes proporcionales.

Artículo 37°.- Ingresos. Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de la Economía Solidaria provendrán de los siguientes conceptos:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Tasa de contribución. Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 1o. de febrero y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades mencionadas el pago de la contribución. El manejo y administración de estos recursos estarán a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas deberá guardar equitativa proporción con sus respectivos activos.

(...)

La Resolución 077 de 2008³⁴ proferida por la Supersolidaria, en el Capítulo I “aspectos generales”, artículos 1 a 3, establece lo siguiente en relación con la gestión pública de recaudo de cartera:

“ARTÍCULO 1. Principios.- La gestión pública de recaudo de cartera por vía de la jurisdicción coactiva en la Superintendencia de la Economía Solidaria, está precedida por los principios rectores del Debido Proceso y de la Función Administrativa, contenidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y 1° de la Ley 1066 de 2006; en este orden, los servidores que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor de la Superintendencia de la Economía Solidaria y del Tesoro Público, deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el erario público.

ARTÍCULO 2. Objeto.- La presente resolución, tiene por objeto adoptar el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, compilar el procedimiento para el Cobro por Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en aplicación del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, en concordancia con la Ley 454 de 1998, y en todo caso observando lo prescrito sobre la materia en el Estatuto Tributario y en subsidio las preceptivas del Código de Procedimiento Civil, Código Contencioso Administrativo y demás normas aplicables.

ARTÍCULO 3. Título ejecutivo.- Para efectos de la presente resolución constituyen Título Ejecutivo los documentos, actos administrativos y providencias que prestarán como tal, mérito ejecutivo por Jurisdicción Coactiva, siempre que los mismos contengan a favor del Tesoro Público o de la Superintendencia de la Economía Solidaria, una obligación clara, expresa y actualmente exigible de acuerdo con lo señalado en los artículos 488 del C.P.C., 68 del Código Contencioso Administrativo y 828 del Estatuto Tributario., son los siguientes:

a) Títulos ejecutivos: La Certificación de liquidación de la tasa de contribución que los organismos solidarios deben cancelar a la Superintendencia de la Economía Solidaria, establecida en el artículo 37 y 38 de la ley 454 de 1998.

(...)

Sobre la prescripción o pérdida de fuerza ejecutoria de la acción de cobro, los artículos 45 y 43 ibídem señalan que:

34 Por la cual se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en aplicación del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006; se compila el procedimiento para el cobro coactivo y las competencias para su ejecución en la Superintendencia de la Economía Solidaria.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

“ARTICULO 45. Prescripción o Pérdida de Fuerza Ejecutoria.- La acción de cobro por jurisdicción coactiva de las obligaciones a favor de la Superintendencia de Economía Solidaria y del Tesoro Nacional, prescriben o perderán su fuerza ejecutoria en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de los títulos ejecutivos (contribuciones y multas).

La competencia para decretar la prescripción o pérdida de fuerza ejecutoria de la acción de cobro será del Secretario General y del funcionario ejecutor, y será decretada de oficio o a petición de parte (Artículos 8 de la Ley 1066 de 2006 y Artículo 817 del Estatuto tributario).

ARTICULO 46. Interrupción y suspensión del término de prescripción.- El término de la prescripción de la acción de cobro por jurisdicción coactiva se interrumpe por:

- La notificación del mandamiento de pago.
- Por la celebración de acuerdos de pago

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo, desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago (Artículo 818 del Estatuto tributario)”.

En el mismo sentido, los artículos 817³⁵ y 818³⁶ del Estatuto Tributario (Decreto Ley 62 de 1989), aplicable a la gestión de cobro de la Supersolidaria por remisión expresa de artículo 2 de la Resolución 077 de 2008, manifiestan acerca del término de prescripción:

“Artículo 817. La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte.”

Artículo 818. Interrupción y suspensión del término de prescripción. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

³⁵ Modificado por el artículo 53 de la Ley 1739 de 2014, “Por la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones”.

³⁶ Modificado por el artículo 81 de la Ley 6 de 1992.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:

- *La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria,*
- *La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 del Estatuto Tributario.*
- *El pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario.*

El Artículo 828 ibídem, acerca de los títulos ejecutivos indica que:

"(...) Prestan mérito ejecutivo:(...)

2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional (...)"

Corresponde a la Supersolidaria fijar cada año el monto de la tasa de contribución que deben pagar las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, y disponer las acciones que se requieran para obtener el pago de dicha tasa, por lo que el artículo 38 de la Ley 454 de 1998 establece los criterios para la fijación de dicha contribución, de acuerdo a los niveles de supervisión y activos de las entidades supervisadas.

A efectos de su liquidación, por regla general, las organizaciones solidarias deben reportar la información financiera con corte a 31 de diciembre del año anterior, a más tardar la segunda semana de febrero³⁷.

Con el objetivo de ejercer la labor de supervisión, la Supersolidaria cuenta con el aplicativo SICSES, a través del cual las organizaciones del sector solidario reportan sus estados financieros cortados a 31 de diciembre de la vigencia anterior (esto en condiciones habituales, sin embargo, se presentan reportes extemporáneos de vigencias anteriores).

A partir de dicho reporte y adicional a la labor de vigilancia de las entidades del sector, la Supersolidaria también procede a la determinación de la tasa de contribución³⁸ conforme al nivel de supervisión al que pertenece el vigilado, el monto de sus activos y los rangos establecidos en la circular externa proferida al inicio de cada vigencia.

³⁷ Tales fechas son señaladas en la Circular Básica Contable.

³⁸ Ley 454, Artículo 37:

"(...) Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 1o. de febrero y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades mencionadas el pago de la contribución(...)"



Posteriormente, la liquidación es dispuesta en la aplicación de recaudo³⁹, con el propósito de que las entidades supervisadas puedan, con usuario y contraseña propios, descargar liquidación o recibo de pago por concepto de tasa de contribución, documento que contiene una obligación clara, expresa y exigible a favor de la Supersolidaria y que por tanto, presta mérito ejecutivo para ejercer la labor de cobro de los dineros allí registrados

Verificada la información que reposa en la Supersolidaria, se evidenció que con corte de mayo de 2019, las organizaciones de la economía solidaria sujetas a su supervisión relacionadas en el CD anexo y cuya tasa de contribución se liquidó en las vigencias 2011 a 2014, no han efectuado el pago que les corresponde y por tanto, no se ha obtenido pago efectivo de dichos dineros.

Es de precisar que respecto de las obligaciones pecuniarias a favor de la Supersolidaria que corresponden a la tasa de contribución, la acción de cobro por jurisdicción coactiva prescribe en el término de 5 años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de los títulos ejecutivos, que para este caso, están constituidos por las liquidaciones oficiales de la tasa efectuadas por la referida entidad a través del aplicativo dispuesto para ello.

En consecuencia, las obligaciones⁴⁰ relacionadas en el anexo adjunto en el disco compacto (CD) que acompaña el informe, no se cobraron dentro del término legal previsto (5 años), dando lugar a que operara el fenómeno jurídico de prescripción de la acción de cobro, lo que significa que la Supersolidaria ya no puede obtener el recaudo de dichas obligaciones a su favor, por haberse extinguido legalmente.

Ahora, si bien el 1 de junio de 2017 la Supersolidaria profirió la Resolución N° 2017430003115, mediante la cual realiza el cobro de las tasas de contribución de las vigencias 2011, 2012, 2013 y 2014, en cuya parte resolutoria se ordena a las organizaciones del sector solidario incluidas en dicha providencia el pago de las sumas a ellas relacionadas; este acto administrativo no revive los términos legales para efectuar el cobro de las sumas allí contenidas, ni constituye causal de interrupción de los términos de prescripción, ya que no da inicio a un proceso de cobro coactivo mediante mandamiento de pago, ni corresponde a la celebración de un acuerdo de pago.

La situación descrita se presentó a causa de debilidades en el proceso de cobro de la Supersolidaria de las obligaciones legalmente determinadas a su favor y general incumplimiento de sus funciones, especialmente la prevista en el numeral 13 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, como quiera que permitió que la acción de cobro prescribiera y por ende, no obtuviera su pago. La citada norma establece:

³⁹ Link: <https://www.abcpagos.com/supersolidaria/index.php>

⁴⁰ Incluidas en la Resolución No. 2017430003115



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

13. Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.

(...)

Por lo anterior, la Supersolidaria dejó de percibir recursos por \$108.463.825 y se generó una lesión al patrimonio público⁴¹, representada en un detrimento de los recursos públicos, por el valor anteriormente citado.

El presente hallazgo tiene incidencia fiscal y posible disciplinaria de acuerdo con los artículos 3º, 5º y 6º de la Ley 610 de 2000 y la Ley 734 de 2002, respectivamente.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

(...) los factores adicionales que inciden de manera directa en el cálculo del valor establecido:
(...)

2. FACTOR 2: En el informe realizado por el equipo auditor se incluyeron 23 obligaciones, por valor de \$ 91.284.489, que no fueron depuradas en la Resolución N° 2019SES002795 del 14/05/2019, pero que en la actualidad se encuentran incursas en las causales de depuración por remisibilidad y costo beneficio, en aplicación de las normas que regulan esta materia.

Lo anterior teniendo en cuenta que esta Superintendencia, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 238 de la Ley 1753 de 20151, realizó un ofrecimiento de cesión de cartera, el cual no se concluyó debido a que en el análisis y valoración de compra, se determinó que por la relación costo beneficio y remisibilidad, el proceso de cobro coactivo que se realizaría, superaría por mucho el recaudo proyectado.

3. FACTOR 3: Respecto de las obligaciones analizadas no se tuvo en cuenta la fecha de ejecutoria, razón por la cual son obligaciones que están en tiempo de ser cobradas y recaudadas y no han cumplido con el término de prescripción, en atención a lo establecido por el artículo 565 del Estatuto Tributario:

Artículo 565. Formas de notificación de las actuaciones de la administración tributaria. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

La anterior norma ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia, así:

Sentencia 5607 Consejo de Estado, Sección Segunda, MP Joaquín Vanin Bello "... Para que el interesado este en capacidad de ejercer debidamente su derecho de defensa frente a un acto que le es desfavorable o que lesiona intereses suyos, el funcionario correspondiente debe indicarle que recursos administrativos pone la ley a su disposición..."

⁴¹ Artículo 6º de la Ley 610 de 2000: "Artículo 6º. 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. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007"



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Corte Constitucional, Sentencia T- 419, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: "...La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria.

La insistencia de la administración en ejecutar un acto ineficaz que afecta la esfera patrimonial de una persona, se inscribe dentro de la misma violación del debido proceso. En efecto, la insistencia de la autoridad pública en hacer efectiva la aplicación de un acto administrativo no notificado o ineficaz, no puede reclamar en su favor el privilegio de la ejecutoriedad de los actos administrativos, pues, cuando la notificación es exigida legalmente y ésta no se lleva a cabo, la actuación subsiguiente de la administración pierde legitimidad y el anotado principio es desplazado por el debido proceso..."

Sentencia 16228 Consejo de Estado, Sección tercera, MP Mauricio Fajardo Gómez.

1. Ausencia o indebida notificación: "...respecto de los actos administrativos de carácter particular concreto, es la notificación personal el medio idóneo para dar a conocer la decisión a su destinatario y darle la oportunidad de intervenir en defensa de sus derechos, su ausencia o la indebida notificación personal conducen a la inexigibilidad de la decisión administrativa, es decir que frente al administrado no resulta obligatoria ni se le puede oponer"

Dadas las anteriores consideraciones, se establece que las liquidaciones realizadas por el aplicativo de la entidad, hacen las veces de un recibo que no es notificado y, por ende, no es susceptible de recurso; en consecuencia, no tiene fecha de ejecutoria. Dicho recibo, si bien es cierto contiene el valor y la fecha de causación de la obligación adeudada, carece de los requisitos ordenados por el Estatuto Tributario ampliamente desarrollado por la jurisprudencia, más aún cuando se trata de obligaciones que afectan la esfera patrimonial de los obligados.

Por lo expuesto, no podría esta Superintendencia supeditar las gestiones de cobro a las fechas generadas en los recibos de pago, teniendo en cuenta que carecen de las formalidades exigidas por la ley que son las que otorgan la ejecutoriedad y legitimidad, formalidades que sólo se materializan con la expedición del acto administrativo que ordena el cobro.

Así pues, el acto o administrativo se constituye en el título ejecutivo que ordena el pago de todas aquellas obligaciones que, al terminar la vigencia respectiva, se encuentran insolutas y que no fueron canceladas con el cobro realizado a través del recibo expedido por el aplicativo, y se constituye en título ejecutivo, teniendo en cuenta que se surte el respectivo proceso de notificación, informando el término para recurrir, de suerte que una vez cumplido dicho término se pueda determinar la fecha de ejecutoria, en virtud de la cual la administración puede reclamar en su favor el privilegio de la ejecutoriedad y garantizar la legitimidad de las actuaciones coactivas subsiguientes.

No obstante, esta Superintendencia se encuentra haciendo el análisis de la totalidad de la cartera, en aras de tomar las medidas a que haya lugar en cada caso particular."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

El análisis se realiza considerando el orden propuesto por la Supersolidaria en respuesta:

Q/



Factor 2.

Para las obligaciones señaladas en este punto, a la fecha del análisis de la respuesta proferida por la Supersolidaria, no se han adelantado las labores de depuración. Sin embargo, el tiempo para ejercer la labor de cobro feneció puesto que las fechas de determinación de la tasa de contribución a pagar, son anteriores al 15 de mayo de 2014, con lo cual al momento de la revisión (mayo de 2019) ya han transcurrido más de cinco años.

En referencia a la cesión realizada a CISA, es importante resaltar que la Supersolidaria procedió conforme el mandato, sin embargo, debido a la dilación en los tiempos de gestión, permitió que la acción de cobro prescribiera.

Factor 3.

En esencia, los argumentos de la entidad son del siguiente tenor:

- La liquidación efectuada por la entidad no fue notificada y por tanto, de dicho acto administrativo no es predicable el atributo de la ejecutoriedad.
- Esa falta de ejecutoriedad de la liquidación impide adelantar las gestiones de cobro.
- El título ejecutivo está constituido por el acto administrativo que ordena el pago de las obligaciones, toda vez que fue notificado y ejecutoriado.
- En consecuencia, el término de prescripción deberá contarse a partir de la ejecutoria del acto administrativo que ordena el cobro.

Al respecto, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

Para este caso y de conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario⁴², las liquidaciones oficiales de la tasa de contribución prestan mérito ejecutivo. Dichos títulos⁴³

⁴² El Artículo 828 Estatuto Tributario, acerca de los títulos ejecutivos indica que:

"(...) Prestan mérito ejecutivo:(...)"

2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional (...)"

⁴³ *"El título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona, es decir, que el obligado debe observar en favor de su acreedor una conducta de dar, de hacer o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen. (...) [P]or expresa debe entenderse que la obligación aparezca manifiesta de la redacción misma del título; es decir, en el documento que la contiene debe estar expresamente declarada, debe estar nítido el crédito - deuda que allí aparece. La obligación es clara cuando, además de expresa, aparece determinada en el título, de modo que sea fácilmente inteligible y se entienda en un solo sentido. La obligación es exigible cuando puede demandarse su cumplimiento, por no estar pendiente el agotamiento de un plazo o de condición (...)"*. (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 68001-23-33-000-2014-00652-01(53819)).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

son complejos⁴⁴, toda vez que están constituidos por: a) la circular anual que expide Supersolidaria en la que establece el monto de la tasa que le corresponde a la entidad supervisadas, de acuerdo a los niveles de supervisión y activos, así como las fechas de pago de dicha tasa y b) el recibo de pago. Tomados en conjunto dichos documentos, se observa la existencia de una obligación clara, expresa y exigible.

Por otra parte, es importante resaltar que por tratarse de un acto administrativo de carácter general, la circular anual es publicada a través de la página web⁴⁵ de la Supersolidaria la que se entiende ejecutoriada, toda vez que contra ella no proceden recursos⁴⁷.

Así las cosas, la acción de cobro por jurisdicción coactiva de las obligaciones a favor de Supersolidaria, prescribirá en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de los títulos ejecutivos ya mencionados⁴⁸. En virtud de lo expuesto, el hallazgo permanece.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

⁴⁴ "El título ejecutivo bien puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo un título valor, bien puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto al precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc. (...)" (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 68001-23-33-000-2014-00652-01(53819)).

⁴⁵ Artículo 65, Ley 1437 de 2011:

"ARTÍCULO 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicación podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)" (Resaltado fuera de texto)

⁴⁶ En asunto sub examine, la publicación de las circulares se efectuó en las siguientes fechas:

Vigencia 2012: Circular Externa 01 del 19 de enero de 2012.

Vigencia 2013: Circular Externa 02 del 23 de enero de 2013.

Vigencia 2014: Circular Externa 01 del 17 de enero de 2014.

⁴⁷ Artículo 829 Estatuto Tributario:

"Art. 829. Ejecutoria de los actos.

Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos hayan decidido en forma definitiva, según el caso".

⁴⁸ Artículo 45 Resolución 077 de 2008 señala que:

"ARTICULO 45. Prescripción o Pérdida de Fuerza Ejecutoria.- La acción de cobro por jurisdicción coactiva de las obligaciones a favor de la Superintendencia de Economía Solidaria y del Tesoro Nacional, prescriben o perderán su fuerza ejecutoria en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de los títulos ejecutivos (contribuciones y multas). (...)"



OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Evaluar que la gestión contractual de la Superintendencia a 31 de diciembre de 2018, haya contribuido al cumplimiento de su misión y funciones, se haya realizado según el marco legal aplicable y cumplido a satisfacción el objeto de la contratación.

HALLAZGO No. 7. CD-119-2018 – Selección objetiva en contratos de Prestación de Servicios (D)

Artículo 209 de la Constitución Política:

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

Sobre la experiencia profesional del Contador Público⁴⁹, los artículos 1º y 3º de la Ley 43 de 1990⁵⁰ disponen:

“ARTÍCULO 1. DEL CONTADOR PÚBLICO. Se entiende por Contador Público la persona natural que, mediante la inscripción que acredite su competencia profesional en los términos de la presente, está facultada para dar fe pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general.

La relación de dependencia laboral inhabilita al contador para dar fe pública sobre actos que interesen a su empleador. Esta inhabilidad no se aplica a los revisores fiscales ni a los contadores públicos que presten sus servicios a sociedades que no estén obligadas, por ley o por estatutos, a tener revisor fiscal.

(...)

ARTÍCULO 3º. De la inscripción del Contador Público. La inscripción como Contador Público se acreditará por medio de una tarjeta profesional que será expedida por la Junta Central de Contadores (...).”

⁴⁹“Cabe anotar, que la tarjeta profesional de Contador Público fue expedida el 18 de mayo de 2006, lo cual en este caso es de gran importancia porque a partir de allí, como ya lo sostuvo esta Sección en sentencia del 15 de julio de 2010 dictada en el proceso con radicación interna 2009-0041, es que debe contarse el ejercicio profesional toda vez que el artículo 1 de la Ley 43 de 1990 señala que “Se entiende por Contador Público la persona natural que, mediante la inscripción acredite su competencia profesional...” y que el artículo 3 ibídem prescribe que “La inscripción como Contador Público se acreditará por medio de una tarjeta profesional que será expedida por la Junta Central de Contadores.(...) observa la Sala que es una norma general cuya aplicación en el caso concreto de la experiencia profesional de los contadores debe ceder frente a la normativa especial contenida en la Ley 43 de 1990, que como se ha explicado impone que la experiencia profesional se cuente a partir de la expedición de la tarjeta profesional. A esta conclusión se arriba en virtud de lo dispuesto por el artículo 5 numeral 1 de la Ley 57 de 1887 que preceptúa: “La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general””. (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO Bogotá, dos (2) de septiembre de dos mil diez (2010). Radicación No.: 11001032800020090004700).

⁵⁰ “Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respecto del principio de selección objetiva, el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 establece:

"Artículo 5. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva (...)"

Sobre el deber de verificación de las condiciones del proponente, el artículo 6° ibídem modificado por el art. 221 del Decreto Nacional 019 de 2012, dispone:

"Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes. Todas las personas naturales jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directas las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.
(...)" *Subraya fuera de texto.*

En relación con la experiencia relacionada, el artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1033 de 2015⁵² señala:

"ARTÍCULO 2.2.2.3.7. Experiencia. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

Para los efectos del presente decreto, la experiencia se clasifica en profesional, relacionada, laboral y docente.

(...)

Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer (...)"

Respecto de las equivalencias, el artículo 2.2.2.5.1 ibídem, precisa:

"ARTÍCULO 2.2.2.5.1. Equivalencias. Los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos ni aumentados. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes al fijar los requisitos específicos de estudio y de experiencia para su ejercicio, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:

⁵¹ "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".

⁵² "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública".



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional.

El Título de postgrado en la modalidad de especialización por:

* Dos (2) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; (...)"

1. Contrato de Prestación de Servicios Profesionales CD-119-2018

Con ocasión de la etapa de planeación del Contrato de prestación de servicios profesionales CD-119-2018, en los estudios previos se expresó que la contratación se enmarcaría dentro del proyecto de inversión "FORTALECIMIENTO DE SUPERVISIÓN A ORGANIZACIONES SOLIDARIAS QUE EJERCEN LA ACTIVIDAD FINANCIERA A NIVEL NACIONAL", cuyo propósito era ejecutar la actividad programada "Asesorar a clientes y partes interesadas, acerca de la gestión misional de supervisión, vigilancia y control de la entidad".

Enseguida se precisó:

"Con el contrato de prestación de servicios a suscribir se busca contar con profesionales que ejerzan actividades de profesionales para dar respuesta a las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y/o denuncias contra las organizaciones solidarias vigiladas..."

En ese orden, el objeto fue propuesto en los siguientes términos:

"PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA DAR RESPUESTA A LAS PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SUGERENCIAS Y/O DENUNCIAS CONTRA LAS ORGANIZACIONES SOLIDARIAS VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA".

En concordancia con lo anterior, en el numeral 11.2 ibídem, se establecieron una serie de obligaciones, articuladas en torno a los siguientes deberes del contratista:

1) dar respuesta a peticiones, quejas y reclamos, 2) revisar comunicaciones, peticiones, requerimientos asignados, y determinar su trámite.

A su turno, el numeral 4.5 de los estudios previos estableció los requisitos del perfil exigido, así:

-*Prægrado: Título profesional en Derecho, Administración, Economía...Psicología...*

-*Experiencia: Mínimo 30 meses de experiencia profesional relacionada".*

De acuerdo con la documentación contractual, la experiencia acreditada por el contratista se enmarca en el ámbito del talento humano, toda vez que se desempeñó como asistente de recursos humanos⁵³, coordinador de recursos humanos, coordinador psicosocial, profesional para la sensibilización del sector solidario para la implementación de las NIIF.

⁵³ Controlar los procesos de servicios en administración de personal, llevar registro de los pasivos laborales del personal activo, asegurar el ingreso de los mejores talentos, descripción y análisis de los puestos de trabajo ,, entre otros.



En tal virtud, las actividades ejecutadas corresponden a programas de bienestar, capacitación, administración y selección de personal, entre otras.

Confrontadas tales actividades con la necesidad, el objeto y las obligaciones asociadas al contrato sub examine, no se evidenció similitud o semejanza. No obstante lo anterior, el 2 de enero de 2018 la entidad certificó el cumplimiento del perfil por parte del contratista y se procedió a la suscripción del contrato el 25 de enero de 2018.

2. Contrato de Prestación de Servicios Profesionales CD-60-2018

El 19 de enero de 2018, la Supersolidaria suscribió el Contrato de prestación de servicios profesionales CD-60-2018, cuyo objeto fue: *"PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LOS PROCESOS DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA DELEGATUFA PARA LA SUPERVISION DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL COOPERATIVISMO"*.

Por su parte, en los estudios previos se estableció que el contratista debía cumplir con siguiente perfil:

- Título profesional en **Contaduría Pública, Economía...**
- Título de Posgrado en la modalidad de Especialización
- Mínimo diez (10) meses de experiencia profesional relacionada con las obligaciones establecidas en presente estudio.

**Se admiten equivalencias en los términos del Decreto 1083 de 2015". (Resaltado fuera de texto)*

Ahora, teniendo en cuenta que la Ley 43 de 1990 regula de manera especial lo relativo a la experiencia profesional del Contador Público, ésta deberá contarse a partir de expedición de la tarjeta profesional.

Así mismo, de no acreditarse el título de especialización, de acuerdo con las equivalencias del Decreto 1083 de 2015, dicho requisito se podría suplir con dos años de experiencia profesional.

Revisada la documentación pre contractual, se pudo establecer:

- La contratista es contadora pública.
- La tarjeta profesional le fue expedida el 17 de febrero de 2017.
- La contratista no cuenta con título de especialización, por lo cual debía acreditar un mínimo de 34 meses de experiencia profesional⁵⁴.
- Desde la fecha de expedición de la tarjeta profesional (17 de febrero de 2017) a la fecha de suscripción del contrato (19 de enero de 2018), la contratista acreditó 11 meses y 1 día de experiencia profesional.

⁵⁴ 10 meses de experiencia profesional relacionada + 24 meses de experiencia profesional = 34 meses de experiencia profesional.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

-No obstante lo anterior, el 19 de enero de 2018, la entidad certificó el cumplimiento del perfil por parte de la contratista y procedió a la celebración del contrato.

Las situaciones descritas en los numerales (1) y (2), se produjeron por la inobservancia del principio de selección objetiva⁵⁵ y por debilidades en la labor de verificación de los requisitos y condiciones de los contratistas.

Lo cual condujo a la selección de unas propuestas que no era las más favorables para los intereses de la entidad, toda vez que no se acreditó la experiencia (idoneidad) exigida en los estudios previos.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“Sin comentarios frente a la observación realizada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República”.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La Supersolidaria no ofreció argumentos tendientes a controvertir el hallazgo, por tanto, éste se mantiene en los términos en que fue comunicado.

HALLAZGO No. 8 CD-194-2018 – Estudios previos y satisfacción de la necesidad (D)

Artículo 209 de la Constitución Política:

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

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal tiene las siguientes finalidades⁵⁶:

⁵⁵ “5.1.-La selección objetiva prevista en el derogado artículo 29 de la Ley 80 de 1993 y hoy en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, alude a aquel principio conforme al cual la entidad deberá seleccionar el ofrecimiento que resulte más favorable a la Entidad y las finalidades que ésta busca en ejercicio de la actividad contractual, sin tener en cuenta ningún factor, interés o cualquier tipo de motivación subjetiva y conforme a las reglas, criterios o parámetros y reglas previamente establecidos tanto en la Ley, cómo en el pliego de condiciones. (...)”

5.3.- *De ésta forma, se entiende que la favorabilidad en la propuesta no sólo hace referencia a que la administración adopte su decisión de adjudicación desprovista de todo tipo de afecto, interés o motivación subjetiva, sino también a que esa propuesta sea la más favorable a sus intereses, teniendo en cuenta tanto los factores de escogencia que ella misma ha establecido previamente en los respectivos pliegos de condiciones, como las reglas de procedimiento consagrado en la Ley para la tipología del contrato que se pretende celebrar” (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C. quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) Rad. No.: 76001-23-33-000-2013-00169-01 (50.045)).*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración q al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fin estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

(...)"

Sobre el deber de elaboración de estudios previos⁵⁷, el numeral 12, artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, preceptúa:

"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 pliegos de condiciones, según corresponda.

(...)"

Respecto del principio de selección objetiva, el artículo 5º de la Ley 1150 de 2007 establece:

"Artículo 5. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecer más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva (...)"

Sobre el deber de verificación de las condiciones del proponente, el artículo 6º ibídem modificado por el art. 221 del Decreto Nacional 019 de 2012⁵⁹, dispone:

ARTÍCULO 221. DE LA VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS PROPONENTES. El artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, quedará así:

"Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes. Todas las personas naturales jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contrat

⁵⁶ "Es necesario señalar que uno de los mecanismos de los que goza la administración pública para la consecución de sus fines es el contrato, por lo que éste también debe estar en consonancia con los fines propios del Estado, entre ellos servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política". (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312)A).

⁵⁷ "Sobre el tema, esta Sección ha considerado que la planeación es un principio de la actividad contractual exigible a las entidades públicas contratantes:

"La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminado a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato;..."(Resaltado fuera de texto)(CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312)A.)

⁵⁸ "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".

⁵⁹ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. **En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.**

(...)"

Respecto de los requisitos de los estudios previos, el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, precisa:

"Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

(...)"

Una vez efectuado el estudio y análisis de la documentación contractual, se evidenciaron debilidades respecto de la selección objetiva del contratista y la planeación, las que serán abordadas de manera separada, así:

1. El 26 de enero de 2018, la Supersolidaria suscribió el Contrato CD-194-2018, cuyo objeto fue: **"PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LA GESTIÓN Y REALIZACIÓN DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS PARA ESTABLECER UNA METODOLOGÍA EN LOS PROCESOS DE INTERVENCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA E INSTITUTOS DE SALVAMENTO Y DE AUTORIZACIONES PREVIAS DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA DELEGATURA PARA LA SUPERVISIÓN DEL AHORRO Y LA FORMA ASOCIATIVA SOLIDARIA"**.

En el acápite de los estudios previos correspondiente a la descripción de la necesidad, se expresa que, con el propósito de asesorar al Grupo Interno de Trabajo de Asuntos Especiales, adscrito a la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria, se requiere contratar un profesional con el perfil de Abogado:

"...para las funciones asignadas, el grupo cuenta con 4 funcionarios de planta con los siguientes perfiles 1 financiero, 2 jurídicos y un auxiliar administrativo, motivo por el cual para realizar las labores encomendadas es insuficiente con esos funcionarios, en atención a que actualmente se cuenta con alrededor de 45 procesos de intervención forzosa administrativa e institutos de salvamento, por lo que se requiere



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

contratar un abogado especialista para asesorar al grupo respecto de las medidas de intervención forzosa, a la recomendación de institutos de salvamento en asesorar al grupo respecto a los informes presentados por los agentes, liquidadores, revisores fiscales y contralores y asesorar respecto de las autorizaciones previas". (Resaltado fuera de texto)

(...)

Verificada la hoja de vida y sus soportes, se observa que la contratista acredita título universitario de Odontóloga. No obstante, el 22 de enero de 2018, la supersolidaria certificó que aquella cumplía con el perfil requerido y procedió a suscribir el contrato el 2 de enero de 2018.

La situación descrita se produjo por la inobservancia del principio de selección objetiva⁶⁰ por debilidades en la labor de verificación de los requisitos y condiciones del contratista.

Lo cual condujo a la selección de una propuesta que no era la más favorable para los intereses de la supersolidaria, toda vez que no se acreditó el perfil (idoneidad) exigido en los estudios previos.

2. Por otra parte, se evidenció que de la necesidad arriba descrita, no se colige el objeto de contratar y sus obligaciones asociadas, tal como se muestra a continuación:

Tabla No. 5
Especificaciones contractuales

Necesidad	Objeto	Obligaciones específicas
<i>"...contratar un abogado especialista para asesorar al grupo respecto de las medidas de intervención forzosa, a la recomendación de institutos de salvamento en asesorar al grupo respecto a los informes presentados por los agentes, liquidadores, revisores fiscales y contralores y asesorar respecto de las autorizaciones previas..."</i>	<i>"Prestación de servicios profesionales para apoyar la gestión y realización de procesos y procedimientos para establecer una metodología en los procesos de intervención forzosa administrativa e institutos de salvamento y de autorizaciones previas de las entidades vigiladas por la Delegatura para la supervisión del ahorro y la</i>	<i>"1. Realizar el análisis y generación de la infraestructura de la información basado en las fuentes que cuente para ello. 2. Revisión de los modelos utilizados.. respecto al proceso de control. 3. Revisión de la estructura, usos e indicadores con que cuenta el proceso de control. 4. Diagnóstico integral del sistema de información con</i>

⁶⁰ "5.1.-La selección objetiva prevista en el derogado artículo 29 de la Ley 80 de 1993 y hoy en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, alude a aquel principio conforme al cual la entidad deberá seleccionar el ofrecimiento que resulte más favorable a la Entidad y finalidades que ésta busca en ejercicio de la actividad contractual, sin tener en cuenta ningún factor, interés o cualquier tipo de motivación subjetiva y conforme a las reglas, criterios o parámetros y reglas previamente establecidos tanto en la Ley, como en el pliego de condiciones. (...)

5.3.- De esta forma, se entiende que la favorabilidad en la propuesta no sólo hace referencia a que la administración adopte su decisión de adjudicación desprovista de todo tipo de afecto, interés o motivación subjetiva, sino también a que esa propuesta sea la más favorable a sus intereses, teniendo en cuenta tanto los factores de escogencia que ella misma ha establecido previamente en los respectivos pliegos de condiciones, como las reglas de procedimiento consagrado en la Ley para la tipología del contrato que pretende celebrar" (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C. quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) Rad. No.: 76001-23-33-000-2013-00169-01 (50.045)).



Necesidad	Objeto	Obligaciones específicas
<p>(...) se busca contar con profesionales que ejerzan actividades de seguimiento a las entidades que se encuentran en medida de intervención forzosa administrativa y análisis a las autorizaciones previas, para que desde la perspectiva profesional garantice el cumplimiento del proceso de control como labor misional establecida para la Delegatura..."</p>	<p>forma asociativa solidaria".</p>	<p>que cuenta el grupo de asuntos especiales... para realizar el seguimiento y control de los agentes..."</p>

Elaboró: equipo auditor
Fuente: información contractual Supersolidaria.

En la descripción de la necesidad se habla de actividades de contenido jurídico, consistentes en asesoría, seguimiento a las entidades que se encuentran en medida de intervención forzosa administrativa y análisis a las autorizaciones previas, en tanto que el objeto y las obligaciones se corresponden con la formulación de una metodología a partir del análisis y revisión de los procesos y procedimientos de la Delegatura. En ese orden, se observa la falta de coherencia y consistencia entre la necesidad, por una parte, y el objeto y sus obligaciones por otra.

La situación en comento se originó por debilidades en la etapa de planeación, dado que al ser la existencia de una necesidad el presupuesto básico de todo proceso de contratación, esta debe orientar la estructuración del objeto y las obligaciones⁶¹, de modo que se garantice la adecuada satisfacción de los requerimientos de la administración, lo cual no se observó en el caso sub examine.

Así las cosas, aun cuando el objeto y las obligaciones se ejecutaron a satisfacción, con dicha contratación no se satisfizo la necesidad que la Supersolidaria adujo en los estudios previos y con la que se propendía por la consecución de los fines estatales⁶².

⁶¹ "A respecto, se observa el principio de planeación, cuya ausencia ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas...Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales. En efecto, los contratos del Estado "deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público..."(Resaltado fuera de texto)(SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 73001-23-31-000-2012-00012-01(51489))

⁶² Artículo 35, Ley 454 de 1998: "ARTÍCULO 35.- Objetivos y finalidades. La Superintendencia de la Economía Solidaria, en su carácter de autoridad técnica de supervisión desarrollará su gestión con los siguientes objetivos y finalidades generales:

1. Ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos.
2. Proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de economía solidaria, de los terceros y de la comunidad en general.
3. Velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las entidades sometidas a su supervisión, en orden a hacer prevalecer sus valores, principios y características esenciales.
4. Vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas entidades, así como la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas.
5. Supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las entidades vigiladas".

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“Sin comentarios frente a la observación realizada por el equipo auditor de la Contraloría General de República”.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La Supersolidaria no ofreció argumentos tendientes a controvertir el hallazgo, por tanto éste se mantiene en los términos en que fue comunicado.

HALLAZGO No. 9. CD-121-2018- Verificación cumplimiento contractual (D)

Artículo 4º de la Ley 80 de 1993:

“Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante.

(...)”

Artículos 83 y 84 Ley 1474 de 2011:

“Art. 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, 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 requiera conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los 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 el incumplimiento se presente.

(...)



En relación con las obligaciones del supervisor durante la ejecución del contrato, el Numeral 3º, Capítulo V, Resolución No. 20144210001855 del 19 de marzo de 2014⁶³ establece:

“El interventor o Supervisor deberá:

a) Verificar que la ejecución del objeto se realice de acuerdo a la propuesta técnica y económica. La interventoría o supervisión vigilará que en los presupuestos se cumplan las especificaciones técnicas;

b) Vigilar el cumplimiento de los cronogramas o programas de ejecución de los contratos o convenios;

c) Hacer los seguimientos a que haya lugar para que el contratista cumpla todos los requisitos previstos en los términos de referencia y en el contrato o convenio;

d) Verificar el cumplimiento del objeto, el alcance, las especificaciones previstas en la oferta, catálogos, pliegos de condiciones o términos de referencia, en el contrato y las inherentes o propias de la naturaleza de los bienes o servicios contratados;

(...)

f) Efectuar evaluaciones periódicas de la ejecución del contrato a fin de detectar posibles irregularidades o situaciones que impidan su normal ejecución;

(...)”

Por su parte, el Capítulo VI *ibídem*, precisa:

“– Respecto del Plazo: El Supervisor debe verificar que:

– Se cumplan los plazos establecidos para: la ejecución del contrato o convenio, la realización de las actividades y plazos pactados, la firma del Acta de Iniciación, firma del Acta de Liquidación del Convenio y demás actas de que llegaren a suscribirse.

(...)”

El 25 de marzo de 2018 la Supersolidaria suscribió el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales CD-121-2018, cuyo objeto fue: **“PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LOS PROCESOS DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA DELEGATURA PARA LA SUPERVISION DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL COOPERATIVISMO”**.

El plazo de ejecución fue de 11 meses y el acta de inicio se suscribió el 25 de enero de 2018.

Una vez efectuada la revisión y cruce de los informes⁶⁴ 5, 6, 8 y 9 del contratista, con los registros en el aplicativo de gestión documental de la supersolidaria –ESIGNA⁶⁵, se pudo

⁶³ Expedida por la Superintendente de la Economía Solidaria, *“Por medio de la cual se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría”*.

⁶⁴ Allí se relacionan con su respectivo código, las actividades desarrolladas y registradas en el ESIGNA por el contratista.

⁶⁵ Es a través de este aplicativo que los funcionarios y contratistas acceden a los documentos asignados para su consulta y trámite.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

establecer que las actividades fueron realizadas⁶⁶ por fuera de los períodos de los informes, esto es, de manera extemporánea, toda vez que aquellas aparecen registradas en ESIGNA con posterioridad a las fechas en que se informó, no obstante el supervisor certifica el cumplimiento a satisfacción de las actividades adelantadas en el período.

Así por ejemplo, las actividades reportadas en el informe 5 que corresponde al periodo 2 de mayo de 2018 – 24 de junio de 2018, aparecen registradas en el ESIGNA después de esta última fecha. No obstante, el 19 de octubre de 2018 el supervisor expidió respectiva certificación de cumplimiento.

Tal situación también se presentó en los contratos CD-152-2018 (Informe 3), CD-153-2018 (Informes 2, 3 y 4), CD-167-2018 (Informes 2 y 3), CD-208-2018 (Informes 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9 y 10).

Lo anterior tuvo su origen en debilidades en el ejercicio de la supervisión, toda vez que el informe de supervisión no refleja la realidad de lo realmente ejecutado en el período respectivo. Lo que dio lugar a que la necesidad de la Supersolidaria no se viera satisfecha de forma oportuna, esto es, dentro de los plazos contractuales.

El hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria, de acuerdo con la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“Al respecto debemos manifestar que una vez realizado el cruce de los informes de los contratistas, con los registros en el aplicativo de gestión documental de la Supersolidaria – ESIGNA, cabe observar que los documentos tienen un ciclo de elaboración que inicia en una fecha, con la proyección del documento, termina en otra con la suscripción del mismo. La fecha que queda impresa en el documento final es la fecha de la firma, lo cual quiere decir que el documento queda perfeccionado en una fecha posterior a la de proyección y al cumplimiento de la actividad con el proyecto o actuación de otros trámites necesarios para la suscripción final del documento. Por tal razón, al revisar las cuentas de cobro y confrontarlas con la plataforma ESIGNA, se debe tener en cuenta no solamente la fecha del documento final, sino también el ciclo completo de auditoría”.

ANÁLISIS A LA RESPUESTA:

La Supersolidaria pretende controvertir el hallazgo argumentando que en la plataforma ESIGNA, los documentos tienen un ciclo de elaboración, que inicia con la proyección del documento, y termina en otra con la suscripción del mismo. En ese orden, la entidad precisa que *“...se debe tener en cuenta no solamente la fecha del documento final, sino también el ciclo completo de auditoría”.*

⁶⁶ Corresponden a las obligaciones contractuales 2 y 7, relativas a la revisión de la información financiera y estados financieros respectivamente, remitida por las cooperativas de ahorro y crédito.

Q /
/



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Lo anterior explicaría por qué la realización de las actividades del contratista está por fuera de los períodos reportados en los informes, toda vez que se habría tomado en consideración, únicamente, la fecha de suscripción del documento final.

Al respecto, hay que señalar que en relación con los casos puntuales reseñados en la observación, el análisis contempló las fechas de inicio de cada ciclo y tuvo el siguiente itinerario:

1. Determinación de la fecha del informe del contratista.
2. Verificación de la existencia de la actividad reportada en la plataforma ESIGNA.
3. Confirmación de la fecha de inicio de la primera actividad o trámite registrado por el contratista en la plataforma ESIGNA.
4. Cotejo entre el período del informe y la fecha de registro de la primera actividad o trámite.

Como resultado de éste ejercicio es que se pudo concluir que las actividades fueron realizadas por fuera de los períodos de los informes, esto es, de manera extemporánea, toda vez que las fechas de inicio de dichas actividades registradas en ESIGNA, son posteriores a las fechas en que se informó y el supervisor aprueba estos hechos anómalos.

En consecuencia, el hallazgo no se desvirtúa, por lo tanto se mantiene en los términos que fue comunicado.

HALLAZGO No. 10. CD-208-2018- Supervisión actividades ejecutadas (D)

Artículos 83 y 84 Ley 1474 de 2011:

"Art. 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.

(...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando incumplimiento se presente.

(...)

En relación con las obligaciones del supervisor durante la ejecución del contrato, Numeral 3º, Capítulo V, Resolución No. 20144210001855 del 19 de marzo de 2014 establece:

"El interventor o Supervisor deberá:

- a) Verificar que la ejecución del objeto se realice de acuerdo a la propuesta técnica y económica. La interventoría o supervisión vigilará que en los presupuestos se cumplan las especificaciones técnicas;*
- b) Vigilar el cumplimiento de los cronogramas o programas de ejecución de los contratos o convenios;*

(...)

d) Verificar el cumplimiento del objeto, el alcance, las especificaciones previstas en la oferta, catálogo, pliegos de condiciones o términos de referencia, en el contrato y las inherentes o propias de la naturaleza de los bienes o servicios contratados;

(...)

f) Efectuar evaluaciones periódicas de la ejecución del contrato a fin de detectar posibles irregularidades o situaciones que impidan su normal ejecución;

(...)"

El 26 de enero de 2018 la Supersolidaria suscribió el Contrato CD-208-2018, cuyo objeto fue: **"PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA REALIZAR CONTROL DE LEGALIDAD Y VISITAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCESO DE SUPERVISIÓN DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA DELEGATURA PARA LA SUPERVISIÓN DE AHORRO Y LA FORMA ASOCIATIVA SOLIDARIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA"**.

En la Cláusula Segunda se pactaron 15 obligaciones específicas, relativas a la realización de controles de legalidad (obligaciones 1 y 2), visitas de inspección a entidades vigiladas (obligación 7) y presentación de informes, actualización de matriz de seguimiento de los controles de legalidad, seguimiento a requerimientos efectuados con ocasión de control de legalidad, respuesta a PQR's relacionados con los controles de legalidad, cumplir con cronogramas y asistir a reuniones (obligaciones 3,4,5,6,8,9,10,11,12,13,14,15).

Revisados los informes 3 (26 de marzo de 2018 a 25 de abril de 2018) y 4 (26 de abril de 2018 a 25 de mayo de 2018) del contratista, se evidenció que en las obligaciones 1 y 2 se

⁶⁷ Expedida por la Superintendente de la Economía Solidaria, "Por medio de la cual se adopta el Manual de Supervisión Interventoría".

cy



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

asocian las mismas actividades (24 controles de legalidad), por cuanto la relación- soporte que se adjunta es la misma para ambos periodos.

De las 13 obligaciones restantes, en ambos casos solamente se cumplieron las relativas a la actualización de la matriz de seguimiento de control de legalidad (obligación 4) y presentación de informes (obligaciones 3 y 11).

En suma, en el informe 4 se vuelven a reportar actividades ya realizadas (obligaciones 1 y 2) y ejecutadas en el informe 3.

Lo anterior generó inconsistencias entre lo reportado y certificado por el supervisor y lo realmente ejecutado.

La situación descrita se originó por debilidades en el ejercicio de la supervisión, al no verificarse la efectiva realización de las actividades reportadas por el contratista en el periodo 26 de abril de 2018 a 25 mayo de 2018. Adicionalmente, no se atienden en debida forma todas las necesidades que dieron origen a la contratación reflejadas en las obligaciones contractuales.

El hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria, de acuerdo con la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

"Sin comentarios frente a la observación realizada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La Supersolidaria no ofreció argumentos tendientes a controvertir el hallazgo, por tanto, éste se mantiene en los términos en que fue comunicado.

HALLAZGO No. 11. Ejecución contractual (D)

Artículo 209 de la Constitución Política:

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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal tiene las siguientes finalidades⁶⁸:

"Artículo 3º.- 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.

(...)"

Sobre el deber de elaboración de estudios previos⁶⁹, el numeral 12, artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, preceptúa:

"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.

(...)"

Respecto de los requisitos de los estudios previos, el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, precisa:

"Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

(...)"

⁶⁸ "Es necesario señalar que uno de los mecanismos de los que goza la administración pública para la consecución de sus fines es el contrato, por lo que éste también debe estar en consonancia con los fines propios del Estado, entre ellos servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política". (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312A).

⁶⁹ "Sobre el tema, esta Sección ha considerado que la planeación es un principio de la actividad contractual exigible a las entidades públicas contratantes:

"La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración y presentación de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o modalidad contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; ..." (Resaltado fuera de texto) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312A).)



El 25 de enero de 2018 la Supersolidaria suscribió el Contrato CD-124-2018, cuyo objeto fue: *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASESORÍA FINANCIERA ESPECIALIZADA PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ESTABLECIDAS EN LA NORMATIVIDAD VIGENTE CON EL FIN DE REALIZAR LA SUPERVISIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA A LAS ORGANIZACIONES SOLIDARIAS VIGILADAS POR LA DELEGATURA PARA LA SUPERVISIÓN DEL AHORRO Y LA FORMA ASOCIATIVA SOLIDARIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA”*.

Tanto en los estudios previos como en el contrato se establecieron 21 obligaciones específicas que deberían cumplirse en un plazo de 6 meses.

Una vez revisada la documentación que da cuenta de la ejecución de la totalidad del plazo del contrato, se evidenció que de las 21 obligaciones en mención, el contratista ejecutó 13⁷⁰ de ellas, tal como se evidencia en los informes presentados por el contratista, los cuales dan cuenta de las obligaciones ejecutadas. Allí también, en relación con las obligaciones no ejecutadas⁷¹, el contratista precisó: *“No se asignó ninguna actividad con relación a este objetivo específico”*.

Tal situación su produjo por debilidades en la planeación⁷², porque es en esta etapa en donde la Supersolidaria debió identificar con precisión las actividades (obligaciones) que se consideran como ineludibles para la satisfacción de su necesidad, lo cual no se observó en el caso sub examine.

Esto dio lugar a una deficiente satisfacción de la necesidad así como a un inadecuado aprovechamiento del recurso humano contratado.

La circunstancia descrita también se presentó en los siguientes contratos:

Tabla No. 6
Tabla Contratos

No. Contrato	No. Obligaciones específicas pactadas	No. De la obligación específica no ejecutada
CD-14	15	1,4,7,10, 11 y 12
CD-15	15	4,5,9,10 y 11
CD-18	12	1,3,4,5,6,9 y 12
CD-50	18	2,12,16 y 18

⁷⁰ Elas fueron: 1,3,4,5,6,8,9,10,11,12,13,19 y 21.

⁷¹ Fueron las siguientes: 2, 7,14,15,16,17,18 y 20.

⁷² *“Al respecto, se observa el principio de planeación, cuya ausencia ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas...Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales. En efecto, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público...”*(Resaltado fuera de texto)(SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 73001-23-31-000-2012-00012-01(51489))



No. Contrato	No. Obligaciones específicas pactadas	No. De la obligación específica no ejecutada
CD-59	12	3,7 y 9
CD-63	21	2,4,5,8,9,10,11,12 y 13
CD-70	9	1 y 7
CD-75	13	9
CD-85	12	6 y 7
CD-104	13	5,7,8 Y 9
CD-189	13	3,4,5,6,8,9,10,11 Y 13
CD-204	11	2,4 Y 9

Elaboró: equipo auditor.

Fuente: información contractual Supersolidaria.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

"Sin comentarios frente a la observación realizada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La Supersolidaria no ofreció argumentos tendientes a controvertir el hallazgo, por tanto éste se mantiene en los términos en que fue comunicado.

HALLAZGO No. 12. CD-204-2018 – Ejecución contractual (D)

Artículo 41 de la Ley 80 de 1993:

"Artículo 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato.

(...)

Los contratos estatales son "Intuitu personae" y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán ceder sin previa autorización escrita de la entidad contratante.

(...)

Artículos 83 y 84 Ley 1474 de 2011:

"Art. 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, 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 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 requiera



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los 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.

(...)

En relación con las obligaciones del supervisor durante la ejecución del contrato, el Numeral 3º, Capítulo V, Resolución No. 20144210001855 del 19 de marzo de 2014⁷³ establece:

“El interventor o Supervisor deberá:

a) Verificar que la ejecución del objeto se realice de acuerdo a la propuesta técnica y económica. La interventoría o supervisión vigilará que en los presupuestos se cumplan las especificaciones técnicas;

(...)

d) Verificar el cumplimiento del objeto, el alcance, las especificaciones previstas en la oferta, catálogos, pliegos de condiciones o términos de referencia, en el contrato y las inherentes o propias de la naturaleza de los bienes o servicios contratados;

(...)

f) Efectuar evaluaciones periódicas de la ejecución del contrato a fin de detectar posibles irregularidades o situaciones que impidan su normal ejecución;

(...)”

El 26 de enero de 2018 la Supersolidaria celebró el Contrato CD-204-2018, cuyo objeto fue: *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN PARA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES OPERATIVAS DE LA DELEGATURA PARA LA SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL COOPERATIVISMO”*.

Tanto en los estudios previos como en el contrato se establecieron 11 obligaciones específicas que deberían cumplirse en un plazo de 11 meses.

El acta de inicio se suscribió el 26 de enero de 2018.

Con ocasión de la ejecución contractual, el contratista presentó 10⁷⁴ informes mensuales de actividades con sus respectivos soportes, todos avalados por el supervisor del contrato, que dan cuenta del cumplimiento de las siguientes obligaciones específicas:

⁷³ Expedida por la Superintendente de la Economía Solidaria, “Por medio de la cual se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría”.

⁷⁴ El 10 de diciembre de 2018, el contratista solicitó la terminación anticipada del contrato.

Tabla No. 7.
Obligaciones Contrato CD-204-2018

No.	Obligación específica
1	Brindar apoyo en las actividades operativas previas a los distintos procesos de notificación de la Delegatura.
3	Brindar apoyo en el proceso de depuración de las bases de datos de las organizaciones solidarias a cargo de la Delegatura.
5	Verificar y revisar la correspondencia devuelta de los diferentes operadores de correspondencia y remitir los documentos originales para realizar el proceso de control de calidad.
6	Formalizar el diligenciamiento de las planillas de envío de correspondencia.
7	Realizar la confirmación telefónica de la recepción de la correspondencia que así lo requiera.
8	Apoyar a los distintos grupos de la Delegatura en los procesos de radicación, envío y confirmación de la correspondencia generada en la Delegatura.
10	Entregar al supervisor del contrato un informe mensual en el cual relacione las actividades ejecutadas durante el mes correspondiente.
11	Dar cumplimiento a las disposiciones institucionales que establezca el sistema de gestión ambiental y asistir a las capacitaciones que en materia ambiental se realicen en la entidad.

Elaboró: equipo auditor.

Fuente: información contractual Supersolidaria.

Como se observa, por la descripción y naturaleza operativa de las obligaciones, se colige el desarrollo de una serie de actividades que exijan la presencia física del contratista e las instalaciones de la Supersolidaria.

Sin embargo, de conformidad con el reporte suministrado por la supersolidaria denominado "Marcaciones –biométricas- Inicial y Final del Día" y que corresponde período 01 de enero de 2018 – 31 de diciembre de 2018 -dentro del cual se enmarca ejecución del contrato-, el contratista no registra ingresos o salidas de la entidad.

La situación descrita se originó por debilidades en el ejercicio de la supervisión, toda vez que no se verificó si efectivamente el contratista desarrolló las actividades de manera personal⁷⁵ en las dependencias de la supersolidaria para el cumplimiento de las obligaciones que la requerían.

Lo anterior genera incertidumbre de si se satisfizo la necesidad que dio origen a contratación.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con la Ley 734 de 2002.

⁷⁵ "...los contratos de prestación de servicios que tienen como característica ser intuitu personae. Esto significa que la labor o actividad no puede ser desarrollada por persona diferente a quien contrata..." (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C. veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 66001-23-33-000-2013-00378-01(1902-15)).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

"Sin comentarios frente a la observación realizada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La Supersolidaria no ofreció argumentos tendientes a controvertir el hallazgo, por tanto, éste se mantiene en los términos en que fue comunicado.

3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4					
Evaluar el Control Fiscal Interno de los temas auditados y expresar su concepto.					
	Ítems evaluados			Puntaje	
A. Ambiente de control	12			2	
B. Evaluación del riesgo	6			1,333333333	
C. Sistemas de información y comunicación	10			1,4	
D. Procedimientos y actividades de control	7			1	
E. Supervisión y monitoreo	5			1,4	
Puntaje total por componentes	1				
Ponderación	10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,143				
	Adecuado				
Riesgo combinado promedio	BAJO				
Riesgo de fraude promedio	BAJO				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	5,000	5,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	5,000	13,000	2,600	70%	1,820
Calificación total del diseño y efectividad	2,020				
	Inadecuado				
Calificación final del control interno	2,163				
	Ineficiente				

Como consecuencia de los hallazgos presentados en el presente informe la calificación del control interno institucional es **ineficiente**.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La calificación se fundamenta en las debilidades presentadas en la liquidación y recaudo de la tasa de contribución, las deficiencias evidenciadas en los procesos de contratación, en la ineficacia de la Supersolidaria para controlar la totalidad de entidades sujetas a su supervisión.

HALLAZGO No. 13. Debilidades de Control Interno.

Artículo 209 de la Constitución Política:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. 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 87 de 1993 *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”.*

“Artículo 1º.- Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

Parágrafo.- El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que caracterizan la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- g. *Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
- h. *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*

Artículo 3º.- Características del Control Interno. *Son características del Control Interno las siguientes:*

- a. *El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad;*

Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización;

- b. *En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad;*
- c. *La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo;*
- d. *Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.*

Artículo 4º.- Elementos para el Sistema de Control Interno. *Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:*

- a. *Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios;*
- b. *Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;*
- c. *Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes;*
- d. *Delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad;*
- e. *Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos;*
- f. *Dirrección y administración del personal conforme a un sistema de méritos y sanciones;*
- g. *Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno;*
- h. *Establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades;*
- i. *Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control;*
- j. *Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión;*
- k. *Establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de la entidad;*
- l. *Simplificación y actualización de normas y procedimientos”.*

El Decreto 186 de 2004, Por el cual el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria, Capítulo II sobre la Estructura, Artículo 8º acerca de las funciones de la Oficina de Control Interno, numeral 7, señala que esta debe:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Vigilar que las operaciones institucionales se enmarquen dentro de las normas legales y reglamentarias vigentes y se realicen teniendo en cuenta los principios constitucionales aplicables a la administración pública."

En desarrollo de la función auditora, se observaron debilidades de control interno en las diferentes áreas o grupos de trabajo evaluados, las cuales afectan las actividades que lleva a cabo la Supersolidaria:

- La Supersolidaria no cuenta con manuales de procedimientos y funciones actualizados, los existentes no se encuentran acordes con las operaciones y actividades que actualmente desarrolla, como ejemplo las actividades para la liquidación y cobro de la tasa de contribución no está reglamentada, los manuales de contratación y reglamento de cartera están desactualizados, lo que da lugar a que las labores de supervisión se lleven a cabo sin tener en cuenta la normatividad vigente y aplicable a la entidad. Esto es por la falta de revisión y de ajuste periódico de dichos documentos.
- La Superintendencia no cuenta con un inventario actualizado y depurado de las entidades sujetas a su control y vigilancia, debido a la falta de procedimientos y mecanismos efectivos que le permitan mantener registros actualizados; esta situación genera que la entidad no cumpla a cabalidad con sus objetivos y finalidades, como ejercer la inspección, vigilancia y control de la totalidad de entidades que cobija su acción y, por ende, que no se recaude debidamente uno de los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, como es la tasa de contribución.
- Se presentan deficiencias de comunicación entre las dependencias, situación que conlleva a realizar duplicidad de actividades. Una evidencia de esta situación es que el cálculo de la tasa de contribución lo realiza la Oficina de Sistemas y posteriormente el Área de Cobranzas vuelve a recalcular el valor, aunado al hecho de que las Delegaturas desconocen si las entidades cancelaron los valores de la tasa de contribución. Tal circunstancia se presenta por una inadecuada observancia de las responsabilidades de cada dependencia.
- El aplicativo para la asignación del código de entidad presenta debilidades en la asignación por cuanto se evidenció que existen tres códigos, 17360, 20002 y 20003 que no corresponde con la numeración secuencial ya que la última registrada tiene el código 15464.

En conclusión, las situaciones descritas muestran debilidades en el ejercicio de la función de Control Interno de vigilar que las operaciones institucionales se enmarquen dentro de las normas legales y reglamentarias vigentes.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. "La Supersolidaria no cuenta con manuales de procedimientos y funciones actualizados, los existentes no se encuentran acordes con las operaciones y actividades que actualmente desarrolla, como ejemplo las actividades para la liquidación y cobro de la tasa de contribución no está reglamentada, los manuales de contratación y reglamento de cartera están desactualizados, lo que da lugar a que las labores de supervisión se lleven a cabo sin tener en cuenta la normatividad vigente y aplicable a la entidad. Ello por la falta de revisión y de ajuste periódico de dichos documentos."

Respecto al Proceso de Recursos Financieros, actualmente se cuenta con el documento DREFI-001 INSTRUCTIVO DE CAUSACIÓN, RECAUDO DE LA TASA DE CONTRIBUCIÓN, Versión:01, fecha de vigencia: 18 de junio de 2014, cuyo objetivo es: Establecer las actividades para efectuar la causación y el recaudo de la tasa de contribución con el fin de disponer de los recursos financieros necesarios para el auto-sostenimiento de la Entidad y eficaz desempeño de las áreas. Alcance: Liquidación, causación y recaudo de la tasa de contribución.

Así mismo, respecto de las actividades de cartera, la Superintendencia cuenta con el documento: D-REFI-002 INSTRUCTIVO PARA EL RECAUDO DE MULTAS, Versión: 00, fecha de vigencia: 18 de junio de 2014, cuyo objetivo es: Definir las actividades necesarias para el seguimiento, cobro persuasivo y cobro coactivo de las multas impuestas por las Delegaturas, a favor del Tesoro Nacional de acuerdo con la Ley 1450 de 2011. Alcance: Contempla las actividades para el recaudo de multas que inician desde el cálculo del valor en pesos de la multa una vez ejecutoriada, hasta su venta a CISA.

La anterior información es extraída de los documentos publicados, aprobados y vigentes en el software de ISClución, en donde se evidencia el proceso de actualización gestionado por la Entidad en los últimos 3 años.

La liquidación y cobro de la tasa de contribución es una actividad que se ha venido sistematizando desde finales del año 2018, incluyendo el reporte de BI que actualmente utiliza el área de Contribuciones, y continúa en mejoramiento y desarrollo al incluir las formulaciones del numeral 3 del artículo 38 de la Ley 454 de 1998.

Por último, le informamos que los manuales de contratación y supervisión se encuentran en proceso de actualización, con el propósito de dotar a la entidad de una herramienta que contribuya a la claridad de los derechos y deberes de todos los participantes, en aras de una mayor transparencia y eficiencia.

2. "La Superintendencia no cuenta con un inventario actualizado y depurado de las entidades sujetas a su control y vigilancia, debido a la falta de procedimientos y mecanismos efectivos que le permitan mantener registros actualizados; esta situación genera que la entidad no cumpla a cabalidad con sus objetivos y finalidades, como es ejercer la inspección, vigilancia y control de la totalidad de entidades que cobija su acción y, por ende, que no se recaude debidamente uno de los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, como es la tasa de contribución"

El numeral 2.3 del Capítulo I del Título III de la Circular Básica Jurídica expedida por esta Superintendencia, establece:

"Solicitud de Control de legalidad de la constitución de organizaciones, que no ejercen actividad financiera, sometidas a supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Una vez registrados los documentos de constitución ante la Cámara de Comercio, o quien haga sus veces, las organizaciones deberán enviarlos a esta Superintendencia, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes para su correspondiente control de legalidad, de conformidad con la normatividad prevista por la Superintendencia para el efecto. Para las organizaciones clasificadas en el tercer nivel de supervisión, este control será selectivo de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 2159 de 1999."

Lo anterior pone de presente que la Superintendencia asume la supervisión de estas organizaciones una vez remiten los documentos pertinentes para el control de legalidad, a partir de lo cual la Superintendencia avoca





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

el conocimiento e imparte las instrucciones para que la organización inicie el reporte de información financiera y estadística a través del formulario oficial de rendición de cuentas, conforme lo prevén los Capítulos X y Lo anterior pone de presente que la Superintendencia asume la supervisión de estas organizaciones una vez remiten los documentos pertinentes para el control de legalidad, a partir de lo cual Superintendencia avoca el conocimiento e imparte las instrucciones para que la organización inicie el reporte de información financiera y estadística a través del formulario oficial de rendición de cuentas, conforme lo prevén los Capítulos X y XII de la Circular Básica Contable y Financiera 004 de 2008 expedida por esta Superintendencia, en donde se señala la forma y el procedimiento para el reporte de información financiera. Así mismo, a partir de la presente vigencia, la Superintendencia se encuentra adelantando las gestiones pertinentes con el fin de abarcar la totalidad de entidades sujetas a control, inspección y vigilancia, con base en la información que resulta de la depuración de las bases de datos existentes de la Entidad.

3. "Se presentan deficiencias de comunicación entre las dependencias, situación que conlleva a realizar duplicidad de actividades. Una evidencia de esta situación es que el cálculo de la tasa de contribución realiza la Oficina de Sistemas y posteriormente el Área de Cobranzas vuelve a calcular el valor, aunado al hecho de que las Delegaturas desconocen si las entidades cancelaron los valores de la tasa de contribución. Tal circunstancia se presenta por una inadecuada delimitación de las funciones de cada dependencia."

Como se expuso previamente, este proceso viene sistematizándose desde finales del año 2018, incluyendo el reporte de BI que actualmente utiliza el área de Contribuciones y continúa en mejoramiento y desarrollo para incluir las formulaciones requeridas para la aplicación del numeral 3 del artículo 108 de la Ley 454 de 1998.

No obstante, se debe precisar que el cálculo de la tasa de contribución no se realiza dos veces; el cálculo era realizado por el área de contribuciones con base en el nivel de supervisión y el monto de activos que suministraba el área de Sistemas. Cuando se da inició al proceso de parametrización y sistematización del cobro de contribuciones, se hizo necesario que el sistema automáticamente realizara este cálculo, por lo que se implementó en la herramienta de BI. Sin embargo, es de resaltar que a la fecha el proceso se encuentra en fase de evaluación y pruebas, y es por esto que aún no se ha oficializado la entrega de los montos susceptibles de cobro al área correspondiente.

Expuesto lo anterior, se aclara que como plan de acción y de mejoramiento esta Superintendencia, con el fin de que los montos a cobrar por concepto de tasa de contribución sean directamente liquidados por el sistema BI.

4. "El aplicativo para la asignación del código de entidad presenta debilidades en la asignación por cuanto evidenció que existen tres códigos, 17360, 20002 y 20009, que no corresponden con la numeración secuencial ya que la última registrada tiene el código 15464."

Los 3 códigos expuestos por la CGR, tienen fecha de corte inicial antes del año 2000, por lo que es importante resaltar que para esta fecha el sistema de información (Capturador) era administrado por DANCOOP, el cual era el responsable de asignarle el código a cada entidad.

Por último, se aclara que la asignación de estos códigos no fue realizado por la Supersolidaria, ya que en el año 2015 esta entidad recibió el capturador y a partir de este momento la asignación de códigos se realizó de manera secuencial. A continuación se detalla la fecha de corte inicial de cada uno de los códigos expuestos por la CGR.

CÓDIGO	FECHA CORTE INICIAL
17360	31/12/1997
20002	31/12/1997
20009	31/12/1999

5. "Con el objetivo de ejercer la labor de supervisión, la Supersolidaria cuenta con el aplicativo SICS (S1) a través del cual las organizaciones del sector solidario reportan sus estados financieros cortados a 31 de diciembre de cada año."



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

diciembre de la vigencia anterior (esto en condiciones habituales, sin embargo, se presentan reportes extemporáneos de vigencias anteriores)"

Referente a la observación expuesta por la CGR, la Supersolidaria como medida correctiva y plan de mejora, decidió que toda entidad que realice reportes extemporáneos deberá solicitar autorización previa a cada una de las delegaturas. Esta acción correctiva se viene implementando desde el 20 de mayo de 2019. (Se anexan Memorandos enviados a los delegados informándoles la nueva instrucción)."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La Supersolidaria en su respuesta menciona que cuenta con manuales y procedimientos que datan de 2014 y que se está adelantando un proceso de actualización para adecuar a las necesidades reales la parametrización del cobro de la tasa de contribución, sin embargo, es necesario mencionar que las operaciones mencionadas, a la fecha se realizan mediante métodos diferentes a los consignados en algunos de estos manuales, por lo tanto, es necesario llevar a cabo procesos sistemáticos y continuos de revisión de los documentos del sistema de gestión de calidad en referencia al asunto.

Adicionalmente, la CGR no desconoce las actividades que se están adelantando y el aporte a la mejora que conllevan, sin embargo, las situaciones descritas en el hallazgo, hacen referencia a eventos ocurridos en períodos anteriores.

Considerando lo anterior, el hallazgo no se desvirtúa, se mantiene en los términos que éste fue comunicado.

3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Atender las denuncias asignadas y relacionadas con las materias objeto de auditoría.
--

Durante el proceso auditor se recibieron las siguientes solicitudes ciudadanas, de las cuales las cuatro primeras están relacionadas con la contratación de la vigencia 2018 y la última a gestión de supervisión a entidades:

2018-140709-82111-IS
2019-151640-82111-SE CONTRATOS
2019-152268-82111-SE CONTRATOS DIC 2018
2019-155937-82111-SE
2019- 151530-82111-SE

Se evidenciaron debilidades en la contratación relacionadas con la planeación, supervisión, selección objetiva y ejecución contractual, las cuales dieron lugar a los hallazgos No. 7 a 12 del presente informe. Para ellas se emitirán las correspondientes respuestas de fondo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para la denuncia 2019-151530-82111-SE, se verificó que la Supersolidaria dio respuesta al denunciante el día 4 de febrero de 2019 mediante el oficio 2019220001289.

Así mismo se recibió y se incorporó como información e insumo el radicado N° 2019ER0004344.

3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en relación con los asuntos objeto de auditoría.

Revisada la información rendida en el SIRECI, por la Supersolidaria al cierre de la vigencia 2018 registró el plan de mejoramiento de la auditoría financiera vigencia 2017; se verificó la efectividad de los hallazgos que se relacionan con los asuntos objeto de la auditoría que para el caso son dos (2), la omisión de la causación de la tasa de contribución para las entidades que no reportaron información en el 2017 y debilidades en el ejercicio de vigilancia y supervisión del contratos, se realizó seguimiento a las siete (7) acciones de las cuales cuatro (4) se encuentran terminadas y tres (3) con fecha de terminación diciembre de 2019, como se observa a continuación:

Tasa de contribución.

Se presenta incertidumbre material no generalizada para las cuentas multas contribuciones en relación a:

- *Diferencias entre los sujetos de supervisión registrados ante Cámara de Comercio de Bogotá y los registrados con código de entidad en la Supersolidaria.*
- *Omisión de la liquidación de la tasa de contribución para las entidades que no reportaron información financiera.*
- *Omisión de liquidación de la tasa de contribución para 93 entidades que realizaron reporte de información de activos con corte a 31 de diciembre del periodo anterior.*
- *Diferencias en la liquidación de intereses de mora.*

Contrato SASI-239-2017.

Se establecieron deficiencias en la vigilancia y supervisión del contrato debido a:

- *Incumplimiento de las obligaciones contraídas.*
- *No actualización de la póliza.*



Sistemas de información.

Debilidades en los sistemas de información empleados para el cálculo de la tasa de contribución, como se muestra a continuación:

- *Se presentan diferencias en el valor de los activos reportados por las entidades entre los sistemas SICSES y SIIGO⁷⁶.*
- *El SICSES carece de validaciones que permitan asegurar que el nivel de supervisión correspondiente a las entidades.*

Revisada la información rendida en el SIRECI, por la Supersolidaria al cierre de la vigencia 2018 registró el plan de mejoramiento de la auditoría financiera vigencia 2017; se verificó la efectividad de los hallazgos que se relacionan con los asuntos objeto de la auditoría; que para el caso son dos (2), la omisión de la causación de la tasa de contribución para las entidades que no reportaron información en el 2017 y debilidades en el ejercicio de la vigilancia y supervisión del contratos, se realizó seguimiento a las siete (7) acciones de las cuales cuatro (4) se encuentran terminadas y tres (3) con fecha de terminación en diciembre de 2019.

De la evaluación de la efectividad de las acciones se estableció que no fueron efectivas, debido a que sobre el mismo tema en la presente auditoría se establecieron los hallazgos tres (3) y cinco (5) relacionados con causación de la tasa de contribución de los años 2017 y 2018, el 14.37% y el 13.37% que aplicó, no corresponde al promedio de la tasa de crecimiento de los activos totales de las entidades del sector. Porcentajes diferente a los que suministró la Supersolidaria, en la presenta auditoría indicando para los años 2017 fue 7.33% y 2018 del 8.83 %.

Por lo comentado las acciones de mejora ejecutadas no fueron efectivas y la Supersolidaria debe plantear nuevas acciones.

3.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7

OBJETIVO ESPECÍFICO 7

Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2018 recursos para la participación ciudadana de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2018.

La supersolidaria para la vigencia 2018, no incluyó dentro de su presupuesto un rubro específico para atender la participación ciudadana, de acuerdo con lo señalado en la Ley 1757 de 2015.

⁷⁶ Sistema Integrado de Información Gerencial Operativo.



Durante el periodo 2018 realizó las siguientes actividades:

- Acciones de transparencia y acceso a la información pública
- Acciones de participación de la ciudadanía en la gestión
- Acciones del plan anticorrupción y atención al ciudadano
- Acciones de rendición de cuentas.

Así mismo se evidenció que para adelantar las anteriores actividades, empleó personal c planta y celebró 19 contratos de prestación de servicios para atender las solicitudes ciudadanas.

Tabla No. 8
Contratación Participación Ciudadana

CD-064-2018		\$ 42.845.000	
CD-066-2018		\$ 42.845.000	
CD-119-2018		\$ 42.845.000	
CD-129-2018		\$ 13.014.000	
CD-142-2018		\$ 31.823.000	
CD-150-2018	Prestación de servicios profesionales para dar respuesta a las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y/o denuncias contra las organizaciones solidarias vigiladas por la superintendencia de la economía solidaria	\$ 42.845.000	
CD-166-2018		\$ 42.845.000	
CD-199-2018		\$ 17.358.000	
CD-206-2018		\$ 23.370.000	
CD-210-2018		\$ 17.318.000	
CD-212-2018		\$ 32.046.000	
CD-217-2018		\$ 42.845.000	
CD-130-2018		Prestación de servicios personales para brindar atención al ciudadano de manera presencial en el centro de atención al usuario de la superintendencia de la economía solidaria	\$ 19.580.000
CD-201-2018			\$ 19.580.000
CD-032-2018	Prestación de servicios profesionales para realizar la proyección de constancias de vigilancia y supervisión a las organizaciones solidarias vigiladas y apoyar la labor de supervisión financiera ejercida por la delegatura para la supervisión del ahorro y la forma asociativa solidaria de la superintendencia de la economía solidaria	\$ 30.602.000	
CD-155-2018		\$ 16.692.000	
CD-202-2018		\$ 23.144.000	
CD-050-2018	Prestación de servicios profesionales para asesorar al grupo de servicio al ciudadano en la atención de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias y/o requerimientos especiales escritas, verbales y/o telefónicas y apoyo en el desarrollo del sistema de gestión de calidad y el modelo estándar de control interno de la superintendencia de la economía solidaria	\$ 73.447.000	
CD-172-2018	Prestación de servicios personales de apoyo a la gestión documental y actividades relacionadas con participación ciudadana del grupo interno de trabajo de servicio al ciudadano de la superintendencia de la economía solidaria	\$ 19.580.000	



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Objeto Contractual	Valor
TOTAL	\$ 594.624.000

Fuente: Contratación Supersolidaria
Elaboro: Grupo auditor

Revisada la contratación se evidenció que estuvo orientada a la satisfacción de necesidades relacionadas con la atención y participación ciudadana, así mismo, se estableció el cumplimiento a satisfacción de los objetos contractuales y dentro de los plazos contractuales.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

4. ANEXOS

La información relacionada como anexos, fue remitida a la Supersolidaria soportando los detalles de los hallazgos N° 3, 4, 5 y 6.

94