

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE

**AL
SENADO DE LA REPUBLICA
VIGENCIA 2019**

**CGR-CDGPIF- No. 035
Diciembre de 2020**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor General(E)

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Contralor Delegado para la Gestión
Pública e Instituciones Financieras

William Augusto Suárez Suárez

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Supervisor

Elida Josefa Serrato Reyes

Líder de Auditoría

Doris Yackeline Cárdenas Corrales

Integrantes del Equipo Auditor

Flor Caridad Sánchez Moreno
Luzmila Abaunza Camacho
Catherine Ramírez Solano
Luis Eduardo Angulo Ospina
Joaquín Enrique Leal Abril

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
1.1	SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	5
1.2	MARCOS DE REFERENCIA	6
1.3	RESPONSABILIDAD DE LA CGR	8
2	OPINION CONTABLE	9
2.1	FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN	9
2.2	OPINIÓN ESTADOS CONTABLES -Opinión Negativa	9
3	EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO	9
4	OPINION PRESUPUESTAL	10
4.1	OPINIÓN RAZONABLE	10
4.2	PÁRRAFO DE ENFÁSIS	10
4.3	REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS	10
5	FENECIMIENTO DE LA CUENTA	11
6	EFFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	11
7	ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS E INSUMOS	11
8	RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	12
9	RELACIÓN DE HALLAZGOS	12
10	PLAN DE MEJORAMIENTO	12
	ANEXO 1 RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
	ANEXO 2 ESTADOS FINANCIEROS VIGENCIA 2019	137
	ANEXO 3 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	141
	ANEXO 4 SOLICITUDES CIUDADANAS	145

88111

Bogotá D.C.,

Doctora

ASTRID SALAMANCA RAHIN

Directora General Administrativa

Senado de la República

Carrera 5 No. 10-69

Ciudad

Respetada doctora Astrid:

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a los estados financieros del Senado de la República, por la vigencia 2019. Esta auditoría comprendió: el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados, el Estado de Cambios en el Patrimonio y las Notas a los Estados Financieros, así como la Información Presupuestal.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera (en adelante AF).

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el Senado de la República, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la CGR.

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

1 INTRODUCCIÓN

OBJETIVOS

1. Emitir opinión sobre si los estados financieros por la vigencia 2019 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal y si se encuentran libres de incorrecciones materiales ya sea por fraude o error.
2. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto.

3. Evaluar la ejecución del presupuesto de la vigencia 2019 y emitir la opinión correspondiente.
4. Evaluar las reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2019, para efectos de su refrendación.
5. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas financieros y presupuestales.
6. Emitir fenecimiento o no, de la cuenta fiscal rendida por la vigencia 2019.
7. Atender las solicitudes ciudadanas asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.
8. Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2019 recursos para la participación ciudadana de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la misma vigencia.

1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

La composición y funciones del Senado de la República se encuentran estipulados en el Título VI de la Constitución Política de Colombia de 1991 y en la Ley 5ª de 1992. A 31 de diciembre de 2019 contó con 108¹ senadores; actualmente se agrupa en 7 comisiones. Asimismo, cuenta con 1.169 empleados, de los cuales 282 son de planta y 887 de Unidades de Trabajo Legislativo UTL.

El Senado, para fines administrativos cuenta con una Mesa Directiva que la conforman el presidente del Senado y la Primera y segunda vicepresidencia. Se cuenta con la Dirección General Administrativa (en adelante DGASR) y la Secretaría General.

Dirección General Administrativa- DGASR

En virtud del artículo 371 de la Ley 5ª de 1992, la DGASR² es el órgano encargado de la administración de recursos del Senado de la República. Su Misión es “*Garantizar el Funcionamiento del Senado*”, apoyando y asegurando de esa forma la continuidad de la labor legislativa, tiene las siguientes funciones:

¹ Notas a los Estados Financieros Vigencia 2019

² www.senado.gov.co/el-senado/area-administrativa/direccion-general-administrativa

- Administrar los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos que requiera el Senado para su funcionamiento.
- Celebrar los contratos que demande el buen funcionamiento del Senado.
- Publicar la Gaceta del Congreso, los documentos que la Ley ordene y los demás que autorice la Mesa Directiva del Senado, los cuales podrán ser contratados conforme a la Ley.
- Autorizar el pago de los emolumentos y demás prestaciones económicas que establezca la Ley para los Senadores y los empleados del Senado.
- Las demás que se determinen por Resolución de la Comisión de Administración

El Control y vigilancia de las actuaciones dispuestas por la Dirección General Administrativa se encuentra a cargo de la Comisión de Administración, de conformidad con las atribuciones conferidas por el artículo 374 de la Ley 5ª de 1992.

El área administrativa del Senado de la Republica cuenta con un órgano superior administrativo denominado Comisión de Administración, que le corresponde presentar a la plenaria del Senado la terna para la elección del Director General, aprobar los planes y programas que presente el Director General, ejercer control y vigilancia sobre las actuaciones del Director, entre otras funciones, y una dependencia que fue creada por la Ley 5 de 1992, denominada DGASR.

1.2 MARCOS DE REFERENCIA

Regulación Contable

- Resolución 484 de 2017 de la CGN, por la cual se modifica el anexo de la Resolución 533 de 2015, en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para entidades de gobierno y el artículo 4 de la Resolución 533 de 2015, y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 193 de 2016 por el cual se incorpora, en la estructura del RCP, el procedimiento para la evaluación del control interno contable.
- Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación (CGN) y sus modificatorias
- Instructivo 002 de 2015 de la CGN.

- Manual de Políticas Contables adoptado por la DGASR mediante la Resolución 1926 del 27 de diciembre del 2018.
- Resolución 1261 del 21 de noviembre de 2017 adoptada por la DGASR, por la cual se adopta una metodología para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra del Senado de la República.
- Resolución 1922 del 24 de diciembre de 2018 expedida por la DGASR, relativa a las políticas de depuración y sostenibilidad de la calidad de la información financiera producto del proceso contable que hacen parte de los elementos de los Estados Financieros de la Entidad.

Regulación Presupuestal

- Ley 1940 de 2018 Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2019.
- Ley 2008 de 2019 Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.
- Decreto 111 de 1996, Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
- Decreto 2467 de diciembre 28 de 2018, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019.
- Decreto 2411 de diciembre 30 de 2019, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020.
- Circular Externa 032 del 18 de noviembre de 2019 SIIF Nación-Minhacienda Cierre del Presupuesto vigencia fiscal de 2019.
- Circular Externa 026 del 20 de noviembre de 2019 del MHCP, que establece los criterios para el Cierre Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019 e inicio de la ejecución de la vigencia fiscal 2020.
- Procedimientos del Senado de la República: Planeación Presupuestal RF-PR01 y Ejecución Presupuestal RF-PR03 versiones 003 y 004.

1.3 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

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

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

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

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

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

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

2 OPINION CONTABLE

2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

La CGR fundamenta su opinión en la evaluación cuantitativa y cualitativa realizada a las incorrecciones detectadas durante el proceso auditor. De acuerdo con lo anterior, el Equipo Auditor de la CGR practicó el examen correspondiente y concluyó, que, sobre la base de la evidencia de auditoría obtenida y las respuestas de la entidad, los estados financieros en su conjunto contienen incorrecciones materiales que afectan los siguientes grupos de cuentas:

- Cuentas por Cobrar, sobreestimación en los saldos por cobrar.
- Propiedades Planta y Equipo incorrecciones por error en el cálculo de la depreciación de los bienes inmuebles, diferencias con dinámica gerencial e inconsistencias en el proceso de corrección de errores
- Otros Activos, incertidumbre por error en el reconocimiento, deterioro y en el proceso de bajas de intangibles
- Cuentas por Pagar y Provisiones, incorrecciones por falta de reconocimiento de cuentas por pagar y de las provisiones.

2.2 OPINIÓN ESTADOS CONTABLES -Opinión Negativa

En opinión de la CGR, teniendo en cuenta el efecto significativo de los hechos descritos en el párrafo “*Fundamento de la opinión*”, los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2019 del Senado de la República, no presentan razonablemente en todos los aspectos significativos la situación financiera de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

3 EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO

Aplicada la metodología establecida por la CGR, para la evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno en el Senado de la Republica obtuvo una calificación **CON DEFICIENCIAS**, como quiera que presentó las siguientes situaciones.

- Insuficiencia en las revelaciones en las notas a los Estados Financieros.
- Falta de conciliaciones en nómina, en dinámica con contabilidad entre otros.
- Deficiencias que produjeron incorrecciones materiales en la principal cuenta del Activo Propiedades, Planta y Equipo.

4 OPINION PRESUPUESTAL

4.1 OPINIÓN RAZONABLE

En opinión de la CGR, la planeación, programación y ejecución del presupuesto del Senado de la República por la vigencia 2019 **es razonable**; toda vez que fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad al marco normativo aplicable. La CGR evidenció incorrecciones no materiales y/o generalizadas que pudieren impactar la información presupuestal.

4.2 PÁRRAFO DE ENFÁSIS

La CGR llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2019 por el Senado, de las cuales 82 por \$15.832.422.819 pese a lo reglado en el Artículo 89 del Decreto 11 de 1996 que establece *“Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.”* fueron constituidas sin cumplir este requisito, basándose en las Leyes 1940 de 2018 y 2008 de 2019 que establecieron que las obligaciones que no contaban con PAC no podrían constituirse como cuentas por pagar. Nótese que tanto las Leyes 1940 de 2018 y 2008 de 2019 como el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se encontraban vigentes, lo cual creó una dificultad para la presentación de la realidad económica por parte de las entidades, en la contabilidad presupuestal.

4.3 REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS

En cumplimiento de las instrucciones y lineamientos contenidos en la Circular externa 026 del MHCP del 20 de noviembre de 2019, se adelantó el seguimiento a la ejecución del rezago presupuestal constituido al 31 de diciembre de 2018.

Al cierre de la vigencia 2019 el Senado de la República constituyó 189 reservas presupuestales por \$22.200.284.974, de las cuales se analizó el 100%; como resultado de la evaluación, la CGR no refrenda 17 reservas presupuestales como quiera que no cumplieron con la normatividad vigente.

5 FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR **No Fenece** la cuenta fiscal del Senado de la República por la vigencia fiscal 2019, como se detalla a continuación.

Fenecimiento de Cuenta Fiscal Vigencia 2019

OPINION CONTABLE	OPINION PRESUPUESTAL
Negativa	Razonable
NO FENECE	

6 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El numeral 2 de la Circular 05 del 11 de marzo de 2019 suscrita por el Contralor General de la República, señala que: “(...) *corresponde a las Oficinas de Control Interno de los sujetos de control, dentro de sus funciones, verificar las acciones que a su juicio hayan subsanado las deficiencias que fueron objeto de observación por la CGR. Estas acciones deben estar evidenciadas, lo cual será soporte para darlas por cumplidas e informarlo a la Contraloría General de la República, en comunicación dirigida al Contralor Delegado Sectorial que corresponda*”.

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta el enfoque de la AF, el equipo auditor procedió a verificar la efectividad de las acciones de mejora de trece (13) hallazgos; de los cuales dos (2) fueron excluidos del análisis en razón a que fueron retirados por el Despacho del Contralor Delegado de Minas y Energía con ocasión de la revisión del informe de la vigencia 2018.

El Plan de Mejoramiento del Senado de la República fue calificado como **INEFECTIVO** de acuerdo a la metodología establecida en la Guía de Auditoría Financiera de la CGR y con la aplicación del formato No. 8 (Ver Anexo No. 3).

7 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS E INSUMOS

En el proceso auditor, se recibieron dos (2) solicitudes ciudadanas, las cuales fueron consideradas en el proceso auditor. (Ver Anexo No.4)

- 2020-189857-82111-SE
- 2020-190466-82111-IN

8 RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una vez verificadas las acciones adelantadas por el Senado de la República, con relación al cumplimiento de la Ley 1757 de 2015 para la promoción de la participación ciudadana, se concluyó que, si bien no apropió recursos de manera específica para la promoción de la participación ciudadana en el presupuesto de la vigencia 2019, sí incluyó y ha desarrollado en las diferentes vigencias del plan estratégico para el cuatrienio 2017-2020 actividades enmarcadas dentro de los objetivos estratégicos OE1. *Mejorar la confianza y credibilidad de la entidad, y OE 5. Fortalecer la atención y el acercamiento con el ciudadano y grupos de interés.*

9 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la AF adelantada al Senado de la República por la vigencia 2019, se determinaron doce (12) hallazgos, de los cuales uno (1) tiene incidencia fiscal por \$ 28.676.085 y tres (3) con presunta connotación disciplinaria.

10 PLAN DE MEJORAMIENTO

El Senado de la República, debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: sportesireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Atentamente,

WILLIAM AUGUSTO SUÁREZ SUÁREZ
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Aprobó: *Comité de Evaluación Sectorial - Acta No. 53 del 9 de diciembre de 2020*

Revisó: *María Cristina Quintero Quintero - Directora de Vigilancia Fiscal*
Elida Josefa Serrato Reyes - Supervisor

Elaboró: *Equipo Auditor CGR*
Flor Caridad Sánchez Moreno
Catherine Ramírez Solano
Luzmila Abaunza Camacho
Doris Yackeline Cárdenas Correales
Luis Eduardo Angulo Ospina
Joaquín Enrique Leal Abril



ANEXO 1 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la AF adelantada al Senado de la República por la vigencia 2019, se determinaron doce (12) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) con incidencia fiscal y tres (3) con presunta connotación disciplinaria los cuales se desagregan así:

HALLAZGOS CONTABLES

Hallazgo No. 1. Valor residual bienes inmuebles

El Régimen de Contabilidad Pública, en el anexo de la Resolución No. 484 de 2017, señala las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno en el Capítulo I. Activos, en el numeral 10. propiedades, planta y equipo, 10.3. Medición posterior, ítem 24 expresa *“El valor residual de la propiedad, planta y equipo es el valor estimado que la entidad podría obtener actualmente por la disposición del elemento después de deducir los costos estimados por tal disposición si el activo ya hubiera alcanzado la antigüedad y las demás condiciones esperadas al término de su vida útil. Si la entidad considera que, durante la vida útil del activo, se consumen sus beneficios económicos o su potencial de servicio en forma significativa, el valor residual puede ser cero; de lo contrario, la entidad estimará dicho valor.”*

El manual de políticas contables del Senado de la República de fecha 07 de mayo de 2018 en el capítulo 2. propiedades, planta y equipo, numeral 2.2. Reconocimiento expresa lo siguiente:

“2.2.9. Periodicidad en la revisión de la vida útil, valor residual, deterioro

El Senado de la República revisará cada tres (3) años las vidas útiles, los valores residuales y el deterioro de las propiedades, planta y equipo, y de ser necesario para el determinar y medir el deterioro contratará el avalúo de los inmuebles.”

Así mismo en el numeral 2.6. Valor Residual de Propiedades, Planta y Equipo, del mismo capítulo, menciona:

“El Valor Residual: Es el valor estimado que el Senado de la República podría obtener actualmente por la disposición del activo después de deducir los costos estimados por tal disposición, si el activo ya hubiera alcanzado la antigüedad y las demás condiciones esperadas al término de su vida útil.

(...)

2.6.1.2. Valor Residual en Bienes Inmuebles

Los bienes Inmuebles del Senado de la República tendrán un valor residual del noventa por ciento (90%). Para tal efecto se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

b) Materialidad:

- Porque los bienes inmuebles anualmente se valorizan, por lo tanto, no es recomendable ni apropiado depreciarlos totalmente.*
- Porque la tendencia del mercado es que: El valor de venta futuro de los bienes inmuebles es superior al costo y al valor razonable actual, dado el crecimiento de los precios en el mercado para este tipo de bienes.*

- *Porque el comportamiento histórico de la finca raíz nacional y en particular la tendencia capitalina al alza en los últimos veinte años.*
- *Porque los Bienes Inmuebles del Senado, cuentan con condiciones especiales: “Monumento Nacional y Bienes de Interés Cultural.”*

Para fijar el valor residual de los inmuebles, se tuvo en cuenta las condiciones especiales de los mismos (bienes de interés cultural y calidad de monumento nacional), además, que la vida útil de éstos debe ser prolongada en el tiempo, dando cumplimiento a la Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 “Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones”, que establece en su artículo 4° como objetivo de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación:”

“(…) La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro…

(…) b) Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados como bienes de interés cultural en el caso de bienes materiales…”.

El Marco Conceptual para la preparación y presentación Información Financiera del Régimen de Contabilidad Pública, establece las características cualitativas de la información financiera como son:

“Características fundamental de Representación fiel: Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo.

Características de mejora de Verificabilidad: ayuda a asegurar, a los usuarios, que la información financiera representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada no necesita ser una estimación única, también puede verificarse un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.”

El Marco Conceptual para la preparación y presentación Información Financiera del Régimen de Contabilidad Pública, establece el principio de Uniformidad, el cual define: “los criterios de reconocimiento, medición, revelación y presentación, se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección. Si se justifica un cambio en la aplicación de tales criterios para mejorar la relevancia y la representación fiel, la entidad debe revelar los impactos de dichos cambios, de acuerdo con lo establecido en las Normas.”

Realizada la evaluación a la cuenta contable edificaciones, se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. El cálculo de la depreciación para la vigencia 2019 se realizó sin tener en cuenta el valor residual del noventa por ciento (90%) establecido en el Manual de Política Contable. Como se puede evidenciar en las siguientes tablas:

Tabla No.1

Valor residual y depreciación acumulada calculados por la CGR

Nombre_Activo	Valor_Historico_Activo	Valor Residual (90%)	Valor a Depreciar 10%	Vida_util	DEPRECIACION INICIAL 01/01/2018	DEPRECIACION 2018 y 2019	DEPRECIACION ACUMULADA
EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO	52.061.371.616	46.855.234.454	5.206.137.162	1200	104.122.743	104.122.743	208.245.486
EDIFICIO SANTA CLARA	2.881.261.461	2.593.135.315	288.126.146	1200	5.762.523	5.762.523	11.525.046
EDIFICIO CAPITOLIO NACIONAL	63.334.809.494	57.001.328.545	6.333.480.949	840	180.956.599	180.956.599	361.913.197
PARLAMENTO ANDINO	11.250.931.248	10.125.838.123	1.125.093.125	1200	22.501.862	22.501.862	45.003.725
BIBLIOTECA CONGRESO LUIS CARLOS GALAN	1.548.672.514	1.393.805.263	154.867.251	840	4.424.779	4.424.779	8.849.557
DIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA	854.183.358	768.765.022	85.418.336	840	2.440.524	2.440.524	4.881.048
TOTALES					320.209.030	320.209.030	640.418.059

Fuente: Senado de la República

Elaboró: Equipo auditor

Tabla No.2
Valor residual y depreciación acumulada – Dinámica Gerencial

Nombre_Activo	Valor_Historico_Activo	Valor_a_Depreciar_Niif	Vida_util_niif	Depre_Acumulada_al_Momento_de_Hacer
EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO	52.061.371.616	51.008.249.068,00	1200	1.053.122.548,00
EDIFICIO SANTA CLARA	2.881.261.461	2.822.977.914,00	1200	58.283.547,24
EDIFICIO CAPITOLIO NACIONAL	63.334.809.494	62.053.642.404,00	840	1.281.167.090,00
PARLAMENTO ANDINO	11.250.931.248	11.023.341.981,00	1200	227.589.266,60
BIBLIOTECA CONGRESO LUIS CARLOS GALAN	1.548.672.514	1.517.345.219,00	840	31.327.294,95
DIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA	854.183.358	836.904.524,80	840	17.278.833,17
TOTAL				2.668.768.579,96

Fuente: Senado de la República

Elaboró: Equipo auditor

Tabla No.3
Cálculo de la diferencia de la Depreciación acumulada a 31 de diciembre de 2019

CONCEPTO	VALOR
DEPRECIACION ACUMULADA - Calculo CGR	640.418.059
Depre_Acumulada - Dinamica Gerencial	2.668.768.580
DIFERENCIA	-2.028.350.521

Fuente: Senado de la República

Elaboró: Equipo auditor

2. Dentro de la misma diferencia presentada en la anterior tabla, se evidenció doble registro de causación de la depreciación mensual con el comprobante No. 6797 del 31 de mayo de 2019, por 1.067.723.414³.

Tabla No.4
Cálculo de la diferencia por doble causación depreciación mensual a 31 de diciembre de 2019

DESCRIPCION	VALOR
Doble Registro Comprobante 6797 31 de mayo de 2019	1.601.405.130
Reversiones comprobantes No. 19083, 19084, 19107 de 01 de diciembre de 2019	533.681.716
TOTAL, DIFERENCIA	1.067.723.414

Fuente: Senado de la República

Elaboró: Equipo auditor

³ El registro del comprobante No. 6797 del 31 de mayo de 2019, se realizó por \$ 1.601.405.130 y con los comprobantes No. 19083, 19084, 19107 de 01 de diciembre de 2019, se reversaron \$ 533.681.716

Lo anterior genera sobreestimación en la subcuenta Edificaciones de la cuenta 1685 - Depreciación Acumulada, por valor de \$2.028.350.520, por lo tanto, afecta al patrimonio institucional con una subestimación por el mismo valor, situación que se presenta por debilidades de control interno contable en la aplicación de la normatividad conforme al Régimen de Contabilidad Pública y el Manual de Políticas Contables del Senado de la República.

Respuesta del Senado de la República

Mediante oficio No. DGA-CS-CV19-4052-2020 del 11 de noviembre de 2020 el Senado de la Republica, manifestó que:

“Con relación a la observación No.2 del ítem No. 1 Valor residual bienes inmuebles, nos permitimos presentar respuesta en los siguientes términos:

1- *Es preciso aclarar, que el aplicativo Dinámica Gerencial sí contempla en su parametrización la variable o campo necesario para el valor residual y de esta forma tener la base para el cálculo de la depreciación de los bienes muebles e inmuebles.*

2- *Si bien es cierto que el Manual de Políticas Contables de la Entidad en su numeral 2.6.1.2. Valor Residual en Bienes Inmuebles contiene: “Los bienes Inmuebles del Senado de la República tendrán un valor residual del noventa por ciento (90%)”, se hace necesario tener en cuenta que el mismo Manual de Políticas Contables contiene en su numeral 2.2.6. Bienes Históricos y Culturales las condiciones especiales de los bienes inmuebles del Senado de la República, donde se aclara que:*

- Capitolio Nacional: Declarado Monumento Nacional por el Decreto 1584 del 11 de agosto de 1975. Adicionalmente por estar ubicado en el Centro Histórico de la ciudad de Bogotá.

- Edificio Nuevo del Congreso de la República: Por estar ubicado en el Centro Histórico de la ciudad de Bogotá, es un Bien de Interés Cultural.

- Casa de la Cultura o Dirección Administrativa: por estar ubicado en el Centro Histórico de la ciudad de Bogotá, es un Bien de Interés Cultural.

- Biblioteca Luis Carlos Galán: por estar ubicado en el Centro Histórico de la ciudad de Bogotá, es un Bien de Interés Cultural.

- Casa del Prócer José Nicolás de Rivas: por estar ubicado en el Centro Histórico de la ciudad de Bogotá, es un Bien de Interés Cultural.

Con lo anterior se evidencia que, estos bienes inmuebles en particular, cumplen con las características de “bienes históricos y culturales” y en tal sentido no es procedente aplicar el valor residual del 90%, en el entendido de que “El valor residual de la propiedad, planta y equipo es el valor estimado que la entidad podría obtener actualmente por la disposición del elemento después de deducir los costos estimados por tal disposición si el activo ya hubiera alcanzado la antigüedad y las demás condiciones esperadas al término de su vida útil (subrayado fuera de texto), es decir si se vendieran estos bienes inmuebles, situación que no es posible en razón a las disposiciones de protección que tienen estas clases de bienes contenidas en la Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 “Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones”, en particular los artículos 6º y 7º de la mencionada Ley así:

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 397 de 1997 el cual quedará así: “Artículo 10. Inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad. Los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables (negrilla fuera de texto).

Artículo 7°. El artículo 11 de la Ley 397 de 1997 quedará así: “Artículo 11. Régimen Especial de Protección de los bienes de interés cultural. Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección ((negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, el Senado de la República durante la vigencia 2019, **no ha tenido en cuenta el valor del 90% contenido en el Manual de Políticas Contables** para el cálculo de la depreciación de los bienes inmuebles y por tal razón tampoco se ha incluido en el aplicativo Dinámica Gerencial, por lo cual, se considera que no hay una sobreestimación en la subcuenta Edificaciones de la cuenta 1685 - Depreciación Acumulada, por valor de \$2.028.350.520 que afecta al patrimonio institucional.

3. No obstante, lo anterior, como beneficio de auditoría y en aplicación a la mejora continua de los procesos desarrollados, se adelantará una actualización al Manual de Políticas Contables de la Entidad donde se deje lo suficientemente claro situaciones como las descritas anteriormente de tal forma que facilite la interpretación y aplicación de lo allí dispuesto.

Por lo anterior, comedidamente solicitamos retirar la observación para el informe final.

2) Dentro de la misma diferencia presentada en la anterior tabla, se evidenció doble registro de causación de la depreciación mensual con el comprobante No. 6797 del 31 de mayo de 2019, por 1.067.723.414.

RESPUESTA: Con relación a la observación No.2 del ítem 2 es importante precisar que no hubo un doble registro de depreciación tal y como se indica a continuación:

1) Mediante el comprobante contable 6797 del 31 de mayo de 2019 se realizaron registros contables a la depreciación, por debajo del valor real a depreciar.

2) A diciembre 31 de 2019 una vez evidenciada dicha inconsistencia, se realizaron los registros contables de las depreciaciones tomando la diferencia entre la información de los valores suministrados en la matriz definitiva y los saldos registrados en la contabilidad”.

Teniendo en cuenta lo anterior los valores de las depreciaciones acumuladas en la contabilidad están soportados con la matriz de recalcu por tal razón no se presenta un doble registro contable de depreciación.

Se solicita respetuosamente al equipo auditor retirar la observación para el informe final, ya que no se presentó inconsistencia al cierre de la vigencia de 2019”.

Análisis de la respuesta

Una vez analizada la respuesta relacionada con el cálculo de la depreciación de los bienes inmuebles del Senado de la República, para la vigencia 2019, sin tener en cuenta el valor residual del noventa por ciento (90%) establecido en el numeral 2.6.1.2 Valor Residual en Bienes Inmuebles del Manual de Política Contable, este señala que no dieron aplicación a la política contable del valor residual del 90% debido a la restricción por disposición para su venta por la protección conferida por la Ley 1185 de 2008 que modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 “Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones”, en particular lo contenido en los artículos 6° y 7°.

El Senado de la República enfoca su respuesta en la naturaleza de los bienes, esto es, en que los inmuebles corresponden a Bienes Históricos y Culturales, pero olvida señalar, que dichos bienes se encuentran clasificados como propiedad planta y equipo porque son utilizados con fines administrativos y por tal razón su medición posterior debe obedecer a lo establecido en el marco normativo, esto es, el costo menos la depreciación y deterioro.

Es así, como en la política contable el Senado de la República contempló las características de estos bienes inmuebles, en cuanto a la clase de activo y a su uso, contemplando para la estimación del valor residual del 90% lo siguiente *“Porque los bienes inmuebles anualmente se valorizan, por lo tanto, no es recomendable ni apropiado depreciarlos totalmente”*, entre otros criterios que dan soporte.

Es imperante señalar que la definición de valor residual es: *“Es el valor estimado que el Senado de la República podría obtener actualmente por la disposición del activo después de deducir los costos estimados por tal disposición, si el activo ya hubiera alcanzado la antigüedad y las demás condiciones esperadas al término de su vida útil”*, por tanto si el Senado de la República elimina la estimación del valor residual, está generando un menor valor neto en libros de los bienes inmuebles, lo que no es concordante con el análisis que cita en su respuesta.

Con relación a las diferencias presentadas de doble registro de causación, se evidenció, que el Senado de la República venía calculando el valor de la depreciación teniendo en cuenta la estimación del valor residual (90%), sin embargo, con motivo del proceso de corrección de errores de ejercicios anteriores al cual denominó como “reexpresión”, omitió dicho valor residual.

Argumenta que una vez evidenciada dicha inconsistencia ajustó el valor de acuerdo con la matriz definitiva y los saldos registrados en la contabilidad; sin embargo, el registro contable, corresponde a lo calculado por el aplicativo Dinámica Gerencial, sin considerar el valor residual.

Así las cosas, los argumentos expuestos no se aceptan por cuanto los criterios para determinar el valor de la depreciación debió atender a lo establecido en su Manual de Política Contable vigente.

Considerando lo anterior, no se cuenta con los elementos sustanciales que desvirtúen la observación, razón por la cual el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

Hallazgo No. 2. Activos Intangibles

En el Instructivo 002 del 8 de octubre de 2015 la Contaduría General de la Nación dio las instrucciones para la transición al Nuevo Marco Normativo para entidades de gobierno.

En el numeral 1.1.14. Activos intangibles en la actividad de medir los activos intangibles adquiridos, indicó “vii) *Evaluar si a la fecha de transición, existen indicios de deterioro del valor y, si este es el caso, comprobar el deterioro del valor para dicha partida. Para tal efecto, la entidad aplicará lo establecido en el presente Instructivo para el deterioro del valor de los activos generadores de efectivo o el deterioro de valor de los activos no generadores de efectivo.*”

Por otra parte, en el numeral 1.1.19. Deterioro del valor de los activos no generadores de efectivo expresó lo siguiente: “*De acuerdo con el nuevo Marco normativo, el deterioro del valor de un activo no generador de efectivo es la pérdida en el potencial de servicio del mismo, adicional al reconocimiento sistemático realizado a través de la depreciación o amortización.*”

Los activos no generadores de efectivo son aquellos que la entidad mantiene con el propósito fundamental de suministrar bienes o prestar servicios en forma gratuita o a precios de no mercado, es decir, a través del uso del activo, la entidad no pretende generar rendimientos en condiciones de mercado.

Lo establecido en el presente acápite aplica para el deterioro del valor de los activos no generadores de efectivo que la entidad considere materiales y que estén clasificados como: propiedades, planta y equipo; activos intangibles; bienes de uso público; o activos biológicos relacionados con la actividad agrícola que se midan por el costo”.

El Régimen de Contabilidad Pública, En el anexo de la Resolución No. 484 de 2017, señala las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno establece en el Capítulo I. Activos numeral 20. Deterioro del valor de los activos no generadores de efectivo, 20.1. Periodicidad en la comprobación del deterioro del valor indica que: “5. *Como mínimo, al final del periodo contable la entidad evaluará si existen indicios de deterioro del valor de sus activos no generadores de efectivo. Si existe algún indicio, la entidad estimará el valor de servicio recuperable del activo para comprobar si efectivamente se encuentra deteriorado; en caso contrario, la entidad no estará obligada a realizar una estimación formal del valor del servicio recuperable.*

6. Para el caso de los activos intangibles con vida útil indefinida y de los activos intangibles que aún no estén disponibles para su uso, la entidad comprobará anualmente si el activo se ha deteriorado independientemente de que existan indicios de deterioro de su valor. La comprobación del deterioro del valor se podrá efectuar en cualquier momento dentro del periodo contable, siempre que se lleve a cabo en la misma fecha cada año. Cuando existan diferentes activos intangibles, la comprobación del deterioro del valor puede realizarse en distintas fechas. No obstante, si el activo intangible con vida útil indefinida se reconoce durante el periodo contable, se comprobará el deterioro de valor para este activo intangible antes de que finalice el periodo contable.”

El manual de políticas contables en su capítulo 3 Activos Intangibles, indica:

“3.2. Reconocimiento

Se reconocerán como activos intangibles, los recursos identificables, de carácter no monetario, es decir que no se puede convertir en efectivo, y sin apariencia física, sobre los cuales el Senado de la República tiene el control, espera obtener un potencial de servicio, y puede realizar mediciones fiables.

3.2.1. Características de los Activos Intangibles

No se espera venderlos en el curso de las actividades de la entidad.

Se prevé usarlos durante más de un periodo contable.

Surge de acuerdos vinculantes incluyendo derechos contractuales u otros derechos legales.

Se puede restringir el acceso de terceras personas a tales beneficios o a dicho potencial de servicio.

Puede generar rendimientos diferentes de los derivados del uso del activo por parte de la entidad.

Permite a la entidad disminuir sus gastos por prestación de servicios.

Permite a la entidad mejorar la prestación de los servicios.

Cuando existe evidencia de transacciones para el activo u otros similares, o cuando la estimación del valor depende de variables que se pueden medir en términos monetarios”.

(...)

“3.2.5. Adiciones y Mejoras efectuadas en los Activos Intangibles

(...)

Las adiciones y las actualizaciones de mejora se reconocerán como un mayor valor del activo intangible, cuando:

Aumenten el potencial de servicio o los beneficios económicos futuros del activo.

Reduzcan significativamente los costos, mejorando la calidad, la eficiencia y la capacidad de los productos y servicios.

Aumenten la vida útil por el período en que se espera obtener el potencial de servicios o beneficios económicos por efecto de la actualización.

Aumenten la duración de las nuevas condiciones del amparo legal o contractual de los derechos otorgados a raíz de la actualización por mejora.

Y, en consecuencia, afectarán el cálculo futuro de la amortización para activos intangibles con vida útil finita.

Las adiciones y mejoras son erogaciones en que incurre la entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su capacidad productiva y eficiencia operativa, mejorar la calidad de los productos y servicios, o reducir significativamente los costos”.

En el numeral 3.7 referente a la vida útil expresa:

“ 3.7.1. Vida útil de un activo intangible asociado a un derecho contractual

La vida útil de un activo intangible asociado a un derecho contractual o legal fijado por un plazo limitado que puede renovarse incluirá el periodo de renovación cuando exista evidencia que respalde que la renovación no tiene un costo significativo.

Cuando el costo de renovación o actualización supere el 50% del costo de adquisición, estos costos formaran parte del costo de adquisición, como un mayor valor.” (Subraya fuera de texto)

3.7.2 Clasificación de los Activos Intangibles con vida finita o Indefinida

Los activos con vida útil Indefinida no serán objeto de amortización. La vida útil de un activo intangible que no está siendo amortizado se revisará cada periodo contable, para determinar si existen hechos y circunstancias que permitan seguir manteniendo una vida útil indefinida para ese activo.

El cambio en la vida útil de indefinida a finita, es un cambio en una estimación contable y deberá revelarse en las notas a los estados financieros.”

El manual de políticas contables en su capítulo 4 Deterioro del valor de los activos no generadores de efectivo numeral 4.4. Indicios de deterioro del valor de los activos expresa lo siguiente: *“Para determinar si hay indicios de deterioro del valor de un activo no generador de efectivo, la entidad recurrirá, entre otras, a las siguientes fuentes externas e internas de información:*

4.4.1. Fuentes externas de información:

a) Cambios significativos en el entorno con efectos adversos en el Senado de la República, desde el punto de vista:

- Legal, cuando se presentan modificaciones en la normatividad para el uso del activo.*
- Tecnológico, cuando el Senado de la República se encuentra en renovación tecnológica y debe migrarse a nuevas tecnologías que sean de alto impacto.*

b) El valor de mercado del activo ha disminuido significativamente más que lo que se esperaría como consecuencia del paso del tiempo o de su uso normal.

4.4.2. Fuentes internas de información

- a) Evidencia de obsolescencia o deterioro físico del activo.*
- b) Cambios significativos en el grado de utilización, que impliquen menores rendimientos futuros o uso ineficiente del mismo.*
- c) Se detiene la construcción del activo o su puesta en funcionamiento.*
- d) Información que indica un menor rendimiento del bien al esperado.*
- e) El incrementado significativo de los gastos de mantenimiento del activo.*

4.4.3. Acciones si existe indicio de deterioro en los activos

a) Verificar si existe pérdida por deterioro.

b) Revisar y ajustar:

- (1) La vida útil restante.*
- (2) El método de depreciación o de amortización.*
- (3) El valor residual del activo “*

El Régimen de Contabilidad Pública, con la Resolución No. 484 de 2017⁴, expedida por la Contaduría General de la Nación modificó y señaló las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno, que establece en el numeral 15, frente los Activos Intangibles, lo siguiente:

“ 15.1. Reconocimiento

1. Se reconocerán como activos intangibles, los recursos identificables, de carácter no monetario y sin apariencia física, sobre los cuales la entidad tiene el control, espera obtener beneficios económicos futuros o potencial de servicio, y puede realizar mediciones fiables. Estos activos se caracterizan porque no se espera venderlos en el curso de las actividades de la entidad y se prevé usarlos durante más de un periodo contable.

2. Un activo intangible es identificable cuando es susceptible de separarse de la entidad y, en consecuencia, venderse, transferirse, entregarse en explotación, arrendarse o intercambiarse, ya

⁴ Por la cual se modifican el Anexo de la Resolución 533 de 2015

sea individualmente, o junto con otros activos identificables o pasivos con los que guarde relación, independientemente de que la entidad tenga o no la intención de llevar a cabo la separación. Un activo intangible también es identificable cuando surge de acuerdos vinculantes incluyendo derechos contractuales u otros derechos legales.

3. La entidad controla un activo intangible cuando puede obtener los beneficios económicos futuros o el potencial de servicio de los recursos derivados de este y puede restringir el acceso de terceras personas a tales beneficios o a dicho potencial de servicio. Un activo intangible produce beneficios económicos futuros o potencial de servicio cuando a) puede generar ingresos procedentes de la venta de bienes o servicios en los cuales se usa el activo intangible, b) puede generar rendimientos diferentes de los derivados del uso del activo por parte de la entidad, c) le permite a la entidad disminuir sus costos o gastos de producción o de prestación de servicios, o d) le permite, a la entidad, mejorar la prestación de los servicios.

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

(...)

11. Las adiciones y mejoras efectuadas a un activo intangible se reconocerán como mayor valor de este y, en consecuencia, afectarán el cálculo futuro de la amortización. Las adiciones y mejoras son erogaciones en que incurre la entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su capacidad productiva y eficiencia operativa, mejorar la calidad de los productos y servicios, o reducir significativamente los costos.

(...)

15.2. Medición inicial

12. Los activos intangibles se medirán al costo, el cual dependerá de la forma en que se obtenga el intangible.

(...)

15.2.1. Activos intangibles adquiridos

13. El costo de un activo intangible que se adquiere en forma separada estará conformado por el precio de adquisición, los aranceles de importación e impuestos no recuperables que recaigan sobre la adquisición y cualquier costo directamente atribuible a la preparación del activo para su uso previsto. Cualquier descuento o rebaja del precio se reconocerá como un menor valor del activo intangible y afectará la base de amortización.

14. Los costos de financiación asociados con la adquisición de un activo intangible que, de acuerdo con lo estipulado en la Norma de costos de financiación, cumpla con los requisitos establecidos para calificarse como activo apto se capitalizarán atendiendo lo establecido en la citada Norma.

15.3. Medición posterior

(...)

29. La vida útil de los activos intangibles estará dada por el menor periodo entre el tiempo en que se obtendrían los beneficios económicos o el potencial de servicio esperados y el plazo establecido conforme a los términos contractuales, siempre y cuando el activo intangible se encuentre asociado a un derecho contractual o legal.

30. La vida útil de un activo intangible asociado a un derecho contractual o legal fijado por un plazo limitado que puede renovarse, incluirá el periodo de renovación cuando exista evidencia que respalde que la renovación no tiene un costo significativo. Si el costo de la renovación es significativo en comparación con los beneficios económicos futuros o el potencial de servicio que se espera fluyan a la entidad como resultado de esta, estos costos formarán parte del costo de adquisición de un nuevo activo intangible en la fecha de renovación.

(...)

33. El valor residual, la vida útil y el método de amortización se revisarán, como mínimo, al término del periodo contable y si existiera un cambio significativo en estas variables, se ajustarán para reflejar el nuevo patrón de consumo de los beneficios económicos futuros o del potencial de servicio. Dicho cambio se contabilizará como un cambio en una estimación contable, de conformidad con lo establecido en la Norma de políticas contables, cambios en las estimaciones contables y corrección de errores.”

El Marco Conceptual para la preparación y presentación Información Financiera del Régimen de Contabilidad Pública, establece en el numeral 6. Definición, reconocimiento, medición y revelación de los elementos que constituyen los estados financieros así:

“6.2. Reconocimiento de los elementos en los estados financieros

6.2.1. Reconocimiento de activos

Se reconocerán como activos, los recursos controlados por la entidad, que resulten de un evento pasado y de los cuales se espere obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, siempre que el valor del recurso pueda medirse fiablemente.

Cuando no exista probabilidad de que el recurso tenga un potencial de servicio o genere beneficios económicos futuros, la entidad reconocerá un gasto en el estado de resultados. Este tratamiento contable no indica que, al hacer el desembolso, la entidad no tuviera la intención de generar un potencial de servicio o beneficios económicos en el futuro, sino que la certeza, en el presente periodo, es insuficiente para justificar el reconocimiento del activo.”

El Régimen de Contabilidad Pública, en el anexo de la Resolución No. 484 de 2017, señala las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno establece:

“10. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO

10.3. Medición posterior

28. La depreciación de un activo cesará cuando se produzca la baja en cuentas o cuando el valor residual del activo supere su valor en libros. La depreciación no cesará cuando el activo esté sin utilizar o se haya retirado del uso activo ni cuando el activo sea objeto de operaciones de reparación y mantenimiento. Sin embargo, si se utilizan métodos de depreciación en función del uso, el cargo por depreciación podría ser nulo cuando no tenga lugar ninguna actividad de producción.

10.4. Baja en cuentas

31. Un elemento de propiedades, planta y equipo se dará de baja cuando no cumpla con los requisitos establecidos para que se reconozca como tal. Esto se puede presentar cuando se dispone del elemento o cuando no se espera obtener un potencial de servicio o beneficios económicos futuros por su uso o enajenación. La pérdida o ganancia originada en la baja en cuentas de un elemento de propiedades, planta y equipo se calculará como la diferencia entre el valor neto obtenido por la disposición del activo y su valor en libros, y se reconocerá como ingreso o gasto en el resultado del periodo.

10.5. Revelaciones

34. La entidad revelará, para cada clase de propiedad, planta y equipo, los siguientes aspectos:

d) una conciliación entre los valores en libros al principio y al final del periodo contable, que muestre por separado lo siguiente: adquisiciones, adiciones realizadas, disposiciones, retiros, sustitución de componentes, inspecciones generales, reclasificaciones a otro tipo de activos, pérdidas por deterioro del valor reconocidas o revertidas, depreciación y otros cambios;

e) el efecto en los resultados producto de la baja en cuentas de un elemento de propiedades, planta y equipo;

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Régimen de Contabilidad Pública, define las características cualitativas de la información financiera como: “son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.

Características fundamentales

Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel.

Relevancia

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

La información es material si su omisión o expresión inadecuada puede influir en las decisiones de los usuarios. La materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la entidad que está basado en la naturaleza o magnitud (o ambas) de las partidas a las que se refiere la información en el contexto del informe financiero de una entidad.

La información financiera tiene valor predictivo si puede utilizarse como una variable de entrada en los procesos empleados por los usuarios para pronosticar resultados futuros. La información financiera tiene valor confirmatorio si ratifica o cambia evaluaciones anteriores. Los valores predictivos y confirmatorios de la información generalmente están interrelacionados; así, la información que tiene valor predictivo habitualmente tiene también valor confirmatorio.

Representación fiel

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

Una descripción completa incluye toda la información necesaria para que un usuario comprenda el hecho que está siendo representado, y todas las descripciones y explicaciones pertinentes.

Una descripción neutral no tiene sesgo en la selección o presentación de la información financiera ni de ningún otro tipo; tampoco está ponderada, enfatizada, atenuada o manipulada para incrementar la probabilidad de que la información financiera se reciba de forma favorable o adversa por los usuarios. Sin embargo, información neutral no significa información sin propósito o influencia sobre el comportamiento de los usuarios, sino que es útil y por tanto, es, por definición, capaz de influir en las decisiones de los usuarios.

Una descripción libre de error significativo quiere decir que no hay errores u omisiones que sean materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y que el proceso utilizado para producir la información presentada se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos.

Dado que, para ser útil, la información debe ser relevante y representar fielmente aquello que pretende representar, ni una representación fiel de un hecho irrelevante ni una representación no fidedigna de un hecho relevante ayudan a los usuarios a tomar decisiones adecuadas.

Características de mejora

Las características de mejora son aquellas que, sin ser indispensables para que la información financiera sea útil, incrementan la utilidad de dicha información. Se consideran características de mejora de la información financiera, las siguientes: Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad.

Verificabilidad

La verificabilidad ayuda a asegurar, a los usuarios, que la información financiera representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrán alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada no necesita ser una estimación única, también puede verificarse un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

Oportunidad

La oportunidad significa tener, a tiempo, información disponible para los usuarios con el fin de que pueda influir en sus decisiones. Cierta información puede continuar siendo oportuna durante bastante tiempo después del cierre del periodo contable porque, por ejemplo, algunos usuarios pueden necesitar identificar y evaluar tendencias, así como analizar información financiera de un periodo anterior.

Comprensibilidad

La comprensibilidad significa que la información está clasificada, caracterizada y presentada de forma clara y concisa.

La información financiera se prepara para usuarios que tienen un conocimiento razonable del sector público, las entidades de gobierno y las actividades económicas, quienes revisan y analizan la información con diligencia. No obstante, a veces, incluso usuarios diligentes y bien informados pueden necesitar la ayuda de un asesor para comprender información sobre hechos económicos complejos.

Comparabilidad

La comparabilidad es la característica cualitativa que permite a los usuarios identificar y comprender similitudes y diferencias entre partidas. Para que la información financiera sea comparable, elementos similares deben verse parecidos y elementos distintos deben verse diferentes. La

comparabilidad de la información financiera no se mejora al mostrar elementos diferentes como similares ni viceversa.

La información es más útil si puede compararse con información de la misma entidad de periodos anteriores y con información similar de otras entidades.

La aplicación de criterios uniformes contribuye a que la información sea comparable. Sin embargo, cuando un cambio en un criterio mejora la representación fiel, es necesario revelar esta circunstancia de tal manera que permita a los usuarios identificar los efectos producto del cambio y realizar los análisis comparativos correspondientes”.

El Marco Conceptual para la preparación y presentación Información Financiera del Régimen de Contabilidad Pública, establece la definición, reconocimiento, medición y revelación de los elementos que constituyen los estados financieros:

Definición de los elementos de los estados financieros

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

Activos

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

En el Manual de Políticas Contables⁵, establece en el Capítulo 2 Propiedades Planta y Equipo y Capítulo 3 Activos Intangibles:

2. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO

Son recursos controlados por la entidad que resultan de un evento pasado y de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, siempre que el valor del recurso pueda medirse fiablemente.

2.10 Baja en Cuentas

Un elemento de propiedades, planta y equipo del Senado de la República se dará de baja cuando: Se disponga de la Propiedades, Planta y Equipo.

- *No se esperan beneficios económicos futuros por su disposición o un potencial de servicio.*
- *Estén contemplados en el Instructivo de baja de Bienes Muebles de la entidad.*
- *Los Bienes siniestrados conforme al Instructivo de reporte de siniestros de bienes muebles e inmuebles.*

⁵ RF-MA01, Versión 003, sin acto administrativo de adopción, emitido por el representante legal o la máxima instancia administrativa de la entidad, conforme lo establece la Resolución 193 del 5-05-2016. El documento fue revisado y aprobado por el grupo de evaluación de documentos mediante acta 117 de 2018.

3. ACTIVOS INTANGIBLES

Representa el valor de los costos de adquisición del conjunto de bienes inmateriales que constituyen derechos, privilegios o ventajas de competencia para el desarrollo de las funciones de cometido estatal. Que para el Senado de la República son todas las Licencias de software.

3.2. Reconocimiento

Se reconocerán como activos intangibles, los recursos identificables, de carácter no monetario, es decir que no se puede convertir en efectivo, y sin apariencia física, sobre los cuales el Senado de la República tiene el control, espera obtener un potencial de servicio, y puede realizar mediciones fiables.

3.5. Amortización

La amortización es la distribución sistemática del valor amortizable de un activo intangible durante su vida útil.

3.5.5. Cese de la Amortización de un activo intangible

La amortización de un activo intangible cesará cuando se produzca la baja en cuentas o cuando el valor residual del activo supere su valor en libros. La amortización no cesará cuando el activo esté sin utilizar.

3.7. Vida Útil

La vida útil de un activo intangible dependerá del periodo durante el cual la entidad espere recibir el potencial de servicio asociado al activo.

Esta se determinará en función del tiempo durante el cual la entidad espere utilizar el activo.

3.7.2. Clasificación de los Activos Intangibles con vida finita o Indefinida

De acuerdo a su vida útil, el Senado de la República clasificará los Activos Intangibles:

a. Activos Intangibles con Vida útil finita:

Son los que tienen establecido un plazo o periodo en el cual prestaran un potencial de servicio a la entidad, plazo en el cual deben ser amortizados totalmente; salvo que sufran un cambio en la estimación de su vida útil

- *Deterioro de valor*

El Senado de la República no deteriora los activos intangibles, en razón a que estos son adquiridos y podrán ser actualizados o renovados durante su uso o explotación. El software que la entidad considere que no cumpla con lo misional o funcionalidad no será objeto de renovación o actualización y será susceptible de la baja.

3.9. Baja en Cuentas

Un activo intangible se dará de baja cuando:

- *No cumpla con los requisitos establecidos para que se reconozca como tal.*
- *Se disponga o venda el Activo Intangible.*
- *El Activo Intangible se retira de uso y no se espera un potencial de servicio de éste.*

3.10. Revelaciones

El Senado de la República revelará, para cada clase de activos intangibles, lo siguiente:

g) Una conciliación entre los valores en libros al principio y al final del periodo contable que muestre por separado lo siguiente:

- Adiciones realizadas.
- Retiros.
- Adquisiciones.
- Amortización.

El Procedimiento para la baja de bienes muebles - BI-Pr08 de 16 de noviembre de 2018, establece lo siguiente:

1. OBJETIVO

Este procedimiento establece las actividades que se deben seguir en el Senado de la República, para dar de baja los bienes muebles adquiridos por la entidad, acorde con la normatividad vigente.

2. ALCANCE

Este instructivo aplica para todos los elementos obsoletos, inservibles, en desuso o en mal estado, que son devueltos a la Unidad de Almacén o a la División de Bienes y Servicios (en el caso de los vehículos), para que, a través del comité de bajas, se recomiende a la Dirección General Administrativa la destinación que se les debe dar a los mismos.

Se excluye del procedimiento de bajas, la salida de los bienes considerados como salvamento o indemnizados por hurto, perdida o daño, los cuales se tratarán bajo los lineamientos expuestos en el instructivo BI-In03 Reporte de siniestros de bienes muebles e inmuebles.

3. TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Baja de bienes muebles. Es el retiro definitivo de los bienes muebles de los estados financieros, que por su desgaste, deterioro, desuso, u obsolescencia no sean susceptibles de reparación, adaptación o que requieran de un mantenimiento que resulte antieconómico para la entidad; que no sean útiles o adecuados para el servicio al cual hayan sido destinados, con excepción de aquellos bienes siniestrados y aprobados por la aseguradora que sean clasificados como salvamento.

Bienes inservibles: Son aquellos bienes que no pueden ser reparados, reconstruidos o mejorados tecnológicamente debido a su mal estado físico o mecánico o que esa inversión resultaría ineficiente y generaría un mayor costo para la Entidad. Igualmente, en este grupo quedarían reclasificados aquellos bienes que habiendo sido clasificados inicialmente como servibles no utilizables deban ser declarados inservibles a partir de un nuevo análisis y concepto técnico, donde se demuestra que después de agotados los procedimientos de traspaso o enajenación, no hubo interesados en obtener el bien.

Informe técnico: documento que contiene: a) descripción de las características detalladas y de las condiciones técnicas del bien o bienes que van a ser dados de bajas (Obsolescencia, deterioro, destrucción o desuso), b) registro fotográfico, y c) valorización (informe contable) y d) Identificación de restricciones de comercialización o enajenación (para el caso de los bienes susceptibles de registro).

4. RESPONSABLES

Almacenista: es responsable de: a) registrar en el aplicativo de inventarios los elementos devolutivos en depósito; b) presentar los bienes susceptibles de baja ante el comité; c) llevar el registro y control de los bienes muebles (excepto los vehículos) que se encuentren en depósito en el almacén. d) Conformar lotes de bienes susceptibles de baja. e) presentar informe sobre los bienes susceptibles de baja (excepto vehículos) f) Informar al supervisor del contrato de seguros para lo de su competencia. g) Expedir certificado de no utilización del bien.

Comité de bajas⁶: es responsable de: a) previo concepto técnico de las dependencias y expertos que corresponda en cada materia, recomendar a la Dirección General Administrativa la baja de bienes muebles y vehículos, sometidos a consideración. b) Recomendar a la Dirección General Administrativa la destinación que se les debe dar a los bienes susceptibles de baja.

Jefe Sección de Contabilidad: es responsable de: a) registrar las bajas en el aplicativo SIIF Nación. b) Imprimir comprobante contable del bien.

5. CONDICIONES GENERALES

Los bienes siniestrados y aprobados por la aseguradora que sean clasificados como salvamento, no regirán bajo el presente instructivo y los lineamientos para su salida de la entidad se especifican en el instructivo "Reporte de siniestros de bienes muebles e inmuebles" Todos los soportes relacionados con las bajas de los elementos, estarán en custodia del secretario del comité de bajas, de acuerdo con la normatividad interna vigente.

Los informes técnicos serán emitidos por profesionales o técnicos en los temas específicos, así:

- a. Equipos de cómputo – profesionales o técnicos de la División de Planeación y Sistemas.
- b. Muebles o equipos de oficina – profesionales o técnicos propios o subcontratados por la División de Bienes y servicios.
- c. Vehículos - profesionales o técnicos propios o subcontratados por la División de Bienes y Servicios.

Para los casos de conformar lotes de bienes susceptibles de baja se tendrán en cuenta los siguientes ítems:

- a. Informe técnico.
- b. Certificado de no utilización.

Así mismo el procedimiento establece las siguientes actividades:

- conformar lotes de bienes susceptibles de baja
- Solicitar informe técnico sobre el estado de los bienes susceptibles de baja
- Elaborar informe técnico y certificación sobre el estado de los bienes susceptibles de baja
- Elaborar informe sobre los bienes susceptibles de baja para su presentación ante el comité
- Citar al comité de bajas
- Realizar comité de bajas y emitir recomendación
- Recepcionar documentos proferidos por el comité de bajas y tomar decisión para autorizar o no la baja
- Emitir acto administrativo

⁶ SENADO DE LA REPUBLICA, Resolución N° 1034 06 de octubre de 2017

- Retirar bienes del aplicativo de inventarios: Se debe retirar del aplicativo de inventarios que utilice la Entidad los bienes muebles dados de baja, y adicionalmente, se debe informar a la Sección de Contabilidad sobre estas bajas en el inventario, para su respectivo trámite de acuerdo al RF-Pr02 procedimiento contable.

La Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones, expresa la siguiente:

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

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;

Artículo 4. Elementos para el sistema de control interno. Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno.

e) Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos;

El Anexo de Resolución No. 193 de 2016, por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable, en su capítulo 3. Gestión del riesgo contable su numeral, establece lo siguiente:

“ (..) ”

3.2 ELEMENTOS Y ACTIVIDADES DE CONTROL INTERNO PARA GESTIONAR EL RIESGO CONTABLE

3.2.3.1 SOPORTES DOCUMENTALES.

La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

Son documentos soporte: las relaciones, escritos, contratos, escrituras, matrículas inmobiliarias, facturas de compra, facturas de venta, títulos valores, extractos bancarios y conciliaciones bancarias, entre otros, los cuales respaldan las diferentes operaciones que realiza la entidad.

3.3 ESTABLECIMIENTO DE ACCIONES DE CONTROL.

Los controles asociados al proceso contable son todas las medidas que implementa la entidad con el objetivo de mitigar o neutralizar los factores de riesgo que pueden llegar a afectar el proceso contable y, por consiguiente, la calidad de los estados financieros.

3.3.1 Controles asociados al cumplimiento del marco normativo, a las etapas del proceso contable, a la rendición de cuentas y a la gestión del riesgo de índole contable.

Se relacionan algunas de las acciones de control que se deberán realizar:

Etapas del proceso contable

Medición posterior:

29. Verificar que se estén aplicando adecuadamente los procedimientos establecidos para la baja en cuentas”.

La Contaduría General de la Nación ha conceptualizado sobre el proceso de baja en cuentas como sigue:

CONCEPTO No. 20192000028341 del 09 de julio de 2019

“Igualmente, la realización de la baja en cuentas de dichos bienes no es óbice para que el Ministerio continúe realizando la vigilancia y gestión administrativa sobre los mismos, pues hasta tanto se definan los aspectos jurídicos y legales de los activos dados de baja, se deberá continuar revelando la información de estos en sus notas a los estados financieros.

(...)

Es menester manifestar que, al determinar el deterioro del valor de los activos, se debe evaluar la existencia de indicios, para lo cual se recurrirá a fuentes internas y/o externas, que incluyen: cambios significativos en el entorno legal, tecnológico, de mercado o política gubernamental; disminución significativa en su valor de mercado; obsolescencia o deterioro físico; cambios significativos en su uso; entre otros. En caso de evidenciarse, se procederá a verificar la pérdida que podrá concluir en la revisión y ajuste de la vida útil restante, método de depreciación o amortización, o el valor residual. Cuando dichos ajustes no subsanen el deterioro, el Ministerio deberá determinar para los activos generadores de efectivo el valor recuperable, que corresponderá al mayor entre el valor de mercado menos los costos de financiación y el valor de uso, este último determinando el valor presente de los flujos de efectivo estimados que se espere obtener del activo. Así mismo, para los activos no generadores de efectivo, el Ministerio establecerá el valor del servicio recuperable del activo, el cual corresponde al mayor entre el valor de mercado menos los costos de disposición y el costo de reposición.

En cualquier caso, si el valor en libros es mayor al valor recuperable o al valor del servicio recuperable, la diferencia entre estos valores corresponderá a la pérdida por deterioro del activo, que será registrado mediante un crédito en la subcuenta respectiva a la cuenta 1695- DETERIORO ACUMULADO DE PROPIEADES, PLANTA Y EQUIPO (CR) y un débito en la subcuenta correspondiente a la cuenta 5351-DETERIORO DE PROPIEADES, PLANTA Y EQUIPO. Si por el contrario el valor recuperable o el valor del servicio recuperable es mayor al valor en libros, no se registrará pérdida alguna.

Para la estimación del valor de mercado y del costo de reposición, la entidad debe tener en cuenta lo señalado en las definiciones de estas bases de medición en el Marco Conceptual para Entidades de Gobierno y, en todo caso, si alguno de estos valores es menor al valor en libros del activo, deberá reconocerse la pérdida por deterioro del valor, atendiendo a lo señalado en el párrafo anterior”.

CONCEPTO 20192000055131 del 23 septiembre 2019

“Al margen del cambio normativo contable, la entidad debe establecer el procedimiento que debe llevarse a cabo contablemente para la baja en cuentas de bienes, atendiendo a lo estipulado en la Resolución N° 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación, especialmente al numeral 3.2.15, así como a lo señalado en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, con el objetivo de que las cifras y demás datos contenidos en tales estados contables correspondan a la realidad económica y de garantizar que la información contable cumpla las características fundamentales de

relevancia y representación fiel. El anterior procedimiento contable no es óbice para que se adelanten las investigaciones administrativas, fiscales o de otro orden, si existen conductas que así lo ameriten”.

Realizada la evaluación a los activos intangibles se evidenciaron las siguientes situaciones:

DETERIORO

1) Activos intangibles vida útil finita: El Senado de la República no dio aplicación a la evaluación de los indicios de pérdida de valor por deterioro de los intangibles a 31 de diciembre de 2019⁷, toda vez que el Manual de Políticas Contables contradice lo dispuesto en las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno en lo relacionado con la medición posterior.

2) De la muestra definida por la CGR (28 licencias) para análisis de la documentación que soporta la vida útil definida de los intangibles, se estableció que 7 licencias no cuentan con el soporte (contrato o documentos de acuerdos vinculantes) que permita evidenciar las vidas útiles determinadas a 31 de diciembre de 2019 por el Senado de la República.

Tabla No.5
Determinación del costo de intangibles

Placa Activo	Nombre Activo
L319375	LICENCIA SOFTWARE INTEGRACION MARCA SIEMENS REF APOGEEE INSIGHT
L334672	VIDEOWALL MONITOR 55" ULTRADELGADO LICENCIA PARA V
L322686	ADOBE CREATIVE SUITE 5 MASTER COLLECTION - 2 LICENCIAS
L318943	LICENCIA APLICACION AGENDACION DE CITAS MARCA SIEMENS REF. SIEMENS
L319508	LICENCIA PARA ANALISIS DE VIDEO CON CAPACIDAD DE DOBLE LINEA DE FRONTERA ANALISIS DE VELOCIDAD DE ON
L319202	LICENCIAMIENTO PARA ANALISIS DE VIDEO MARCA VERINT REF NEX-5-AN-E200
L327717	LICENCIA NEXTIVA

Fuente: Senado de la República

Elaboró: Equipo auditor

3) Activos intangibles vida útil indefinida: El Senado de la República no realizó la comprobación del deterioro para las licencias con vida útil indefinida, independientemente de la existencia de indicios de deterioro de su valor, inobservando lo establecido en el nuevo marco normativo para entidades de gobierno, afectando la realidad económica de las cifras de la cuenta de intangibles, toda vez que el 95% corresponden a licencias con vida útil indefinida que asciende a \$ 6.384.165.413.

⁷ Mediante oficios con radicados DGA-CS-CV19-3129-2020 de 8 septiembre de 2020 y DGA-CS-CV19-3699-2020 de 6 de octubre de 2020.

RECONOCIMIENTO

El contrato de prestación de servicios No. 0170 del 27 de febrero de 2019⁸, suscrito por valor de \$476.000.000 incluido IVA, tenía como objeto contratar la actualización y soporte del sistema de información dinámica gerencial versión .net Core con Sql Server (motor base de datos) y expuso en su parte considerativa, la misma descripción de la necesidad realizada en los estudios previos:

“2. Que el senado de la Republica desde hace más de 13 años cuenta con un software de inventarios, denominado programa de información Dinámica Gerencial que se basa en el inventario, compras y activos fijos, dicho software fue desarrollado por la empresa Sistemas y Asesorías de Colombia SYAC, desde entonces, el programa dinámica gerencial ha sido usado por la entidad, para el almacenamiento de la información financiera, contable, compra inventarios, etc., sin embargo con la nueva normatividad financiera ha quedado obsoleto y no tiene las funcionalidades que demandan los estándares internacionales”

(...)

4. Que de este modo se hace necesario actualizar el sistema de información a la última versión liberada por SYAC en versión .net con Sql Server (motor de base de datos). Esto debido a que la versión con la que actualmente cuenta El Senado de la República es una versión obsoleta y se hace necesario contar con la actualización tanto en la normatividad de Las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), como en el inventario, compras y activos fijos. Solicitud realizada por la División de Planeación y Sistemas, sección de contabilidad y Suministro del Senado de la República”. (Subraya fuera de texto)

Con el contrato de prestación de servicios No.1043 de 2019 del 12 de febrero de 2019⁹, contempló en su objeto: “Contratar la actualización integral, soporte y estabilización para el Sistema Integrado de Gestión DARUMA”. Mediante Adición No. 1 del 19 de diciembre de 2019, que modificó el valor total del contrato, resultando un valor total de \$801.700.167, incluido IVA y en la cláusula quinta incluyó dentro del alcance del objeto del contrato los siguientes componentes a saber:

“Ampliación de tableros: Transversal

En esta solución se evidencia la información estadística de los módulos de indicadores, planes de acción, entre otros, por lo tanto, funciona como un reporteador gráfico para apoyar la visualización de la información y la toma de las decisiones en el SENADO DE LA REPUBLICA.

Ampliación de auditorías Complementarias: Transversal (ISO9001, ISO31000, SST, ISO270001 entre otros)

Realiza la creación de auditorías complementarias o inspecciones más rutinarias al interior de la institución

Solución de entrenamiento

La solución de entrenamiento de DARUMA permite ampliar la apropiación de conocimiento por parte de los miembros de la institución maximizando la experiencia de aprendizaje a través de contenidos adaptados a cada solución

Y evaluaciones específicas sobre dichos contenidos que le permitirán a la institución dar cuenta del nivel de conocimiento aprendido por cada uno de los miembros a evaluar.”

⁸ Firmado con la empresa Sistemas y Asesorías de Colombia S.A (SYAC)

⁹ Firmado con la empresa TIQAL S.A.S

El Senado de la República durante la vigencia 2019 realizó actualizaciones de mejora realizadas a los aplicativos Dinámica Gerencial y Daruma, mediante los contratos de prestación de servicios 170 y 1043 de 2019, sin embargo, el valor de los desembolsos realizados, no se registraron en su totalidad como un mayor valor del Activo Intangible, a pesar de cumplir los criterios normativos para su reconocimiento a 31 de diciembre de 2019.

Las diferencias en la determinación de la mejora, se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla No.6
Determinación del costo de intangibles

PLACA	DESCRIPCIÓN	SALDO A 31/ 12/ 2018	SALDO A 31/ 12/ 2019	RECONOCIMIENTO DEL CONTRATO	VALOR CONTRATO	SALDO A 31/12/2019 CGR	DETERIORO	SUBSTITIMACION	OBSERVACION
335601	LICENCIA SOFTWARE GESTION DE CALIDAD DARUMA-4	394.786.667	484.036.667	89.250.000	377.701.044	772.487.711	0	288.451.044	El saldo calculado por la CGR comprende el saldo a 31/12/2018 y el valor de la mejora establecida en el contrato
300780	LICENCIA DINAMICA GERENCIAL PARA INVENTARIOS Y ARCHIVOS Fijos	50.576.000	410.576.011	360.000.011	476.000.000	428.400.000	-50.576.000	17.823.989	El saldo calculado por la CGR comprende solo el valor de los desembolsos realizados al Contrato No. 170 de 2019, y no se tiene en cuenta el saldo a 31/12/2018 por \$ 50.576.000 debido a que el Senado determinó esta licencia como obsoleta, presentado indicios de deterioro, los cuales no fueron reconocidos en sus Estados Financieros a 31/12/2019.
			894.612.678			1.200.887.711		306.275.033	

BAJAS

El Senado de la República en la vigencia 2019, adelantó el análisis de la base de datos del aplicativo Dinámica Gerencial, por la falta de registro en este aplicativo de los bienes de propiedad planta y equipo, realizando el retiro de 59 activos intangibles por \$ 2.897.891.317. Como la vida útil era indefinida, no se realizó el cálculo del deterioro y por ende su reconocimiento contable.

Por otra parte, el Senado de la República no dio cumplimiento al Procedimiento para la baja de bienes muebles - BI-Pr08, por ende, no realizó el(os) comité(s) de bajas y no cuenta con el(os) acto(s) administrativo(s) en el(os) cual(es) se autorizó la baja y el destino de los bienes.

Teniendo en cuenta que la baja de bienes no contó con un registro contable individualizado, sino que, el valor total de las bajas se sumó a los ajustes realizados por corrección de errores de la vigencia 2019, se observó, que los bienes fueron finalmente retirados del patrimonio de la institución y que no se registraron en la cuenta de orden deudora de control 8315-Bienes y derechos retirados, como lo afirman.

Las anteriores situaciones se presentan por inobservancia en la aplicación de la normatividad y por deficiencias en el control interno contable, generando incertidumbre en la cuenta 1970 Activos Intangibles al cierre de la vigencia auditada, cuyo saldo asciende a \$ 6.736.165.413

Respuesta del Senado de la República

DETERIORO

Mediante oficio No. DGA-CS-CV19-4052-2020 del 11 de noviembre de 2020 el Senado de la Republica, manifestó que:

1) Activos intangibles vida útil finita: El Senado no dio aplicación a la evaluación de los indicios de pérdida de valor por deterioro de los intangibles a 31 de diciembre de 2019, toda vez que el Manual de Políticas Contables contradice lo dispuesto en las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno en lo relacionado con la medición posterior.

RESPUESTA: Con relación al ítem No. 1 de la observación (...) Deterioro del valor de los Activos Intangibles, nos permitimos presentar respuesta en los siguientes términos:

Durante la vigencia 2019, el Senado de la República desarrolló el proceso de reexpresión, donde por conveniencia o costo beneficio se incluyeron los activos intangibles teniendo en cuenta que tan solo se consideraron 2 activos clasificados como de vida útil finita y no se justificaba un desgaste administrativo adicional.

Para este proceso se desarrolló una metodología a partir de lo contenido en el instructivo 002 de 2015 para las propiedades, planta y equipo aplicando la alternativa II “Al valor de mercado, al costo de reposición o al costo de reposición a nuevo depreciado”, para lo cual se consideró lo siguiente:

a- A partir del costo histórico (monto original de inversión), se toma el índice de precios al productor del año de transición (2017) y se divide por el índice de precios al productor del año de adquisición, obteniendo como resultado el índice de actualización del costo histórico.

b- Una vez determinado lo anterior, se actualiza el costo histórico, es decir se toma el valor de adquisición y se multiplica por el índice anteriormente determinado, obteniendo como resultado el Valor de Reposición a Nuevo.

c- Una vez que el costo de reposición a nuevo ha sido estimado, deben hacerse deducciones por depreciación física, obsolescencia funcional y obsolescencia económica (en caso de ser identificables). La conclusión, como resultado, será el nuevo valor del activo, que para nuestro efecto será la reexpresión del saldo.

Adicional a lo anterior y como se explicó inicialmente, la metodología se basó en la alternativa II que según lo contenido en el instructivo 002 de 2015, para esta alternativa únicamente dispone lo siguiente:

ii) Al valor de mercado, al costo de reposición o al costo de reposición a nuevo depreciado determinados a través de un avalúo técnico en la fecha de transición. “La depreciación acumulada se dará de baja afectando directamente el patrimonio en la cuenta Impactos por Transición al Nuevo Marco de Regulación. La diferencia entre el valor de mercado o el costo de reposición depreciado y el costo por el cual fue reconocido inicialmente el activo afectará directamente el patrimonio en la cuenta Impactos por Transición al Nuevo Marco de Regulación”.

Como consecuencia de la aplicación de la metodología aplicada, los valores de los activos, para este caso los intangibles finitos, ya se encontraban actualizados al valor de costo, en 2019. Por lo tanto, no procedía evaluar procesos de deterioro.

Teniendo en cuenta lo anterior, como consecuencia de la aplicación de la metodología antes mencionada a 31 de diciembre de 2019, fecha en la cual se hizo la reexpresión de saldos de los activos intangibles, los valores de los activos finitos ya se encontraban actualizados al valor del

costo, por lo cual no procede el análisis de indicios de deterioro. Este proceso aplicará para la(s) siguiente(s) vigencias.

Ahora, si bien es cierto el Manual de Políticas Contables de la entidad indica que “no deteriora los activos intangibles”, como beneficio de auditoría y en aplicación a la mejora continua de los procesos desarrollados, se adelantará una actualización al Manual de Políticas Contables de la Entidad donde se ajusten las deficiencias identificadas.

Por lo anterior, respetuosamente se solicita que dicha observación sea retirada en el informe final.

2) De la muestra definida por la CGR (28 licencias) para análisis de la documentación que soporta la vida útil definida de los intangibles, se estableció que el 50% de esta, no cuenta con el soporte (contrato o documentos de acuerdos vinculantes) que permita evidenciar las vidas útiles determinadas a 31 de diciembre de 2019 por el Senado.

RESPUESTA: Observación No.3 Deterioro del valor de los Activos Intangibles. ítem 2.

Los activos intangibles, que no se ha presentado el contrato o la licencia ya fueron transferidos al archivo central, pues fueron adquiridos en años como 2013, de acuerdo como se informó en el requerimiento AF SENADO AG8.1-10 se realizó solicitud a los fabricantes de certificación del licenciamiento, se encontraba pendiente el del fabricante BOSCH, que fue recibido el día 10 de noviembre y se presenta a continuación,



Adobe **Certificado de licencia de software**

Número de certificado	7059736	Fecha de emisión	11/01/2020
ID de usuario final	21548023	Nombre del usuario final	SENADO DE LA REPUBLICA
Número de pedido de Adobe	131019728	Número de pedido del usuario final	
ID de instalación	22186752	Nombre de instalación	SENADO DE LA REPUBLICA
Programa de detalles	7LH	Dirección de implementación	CARRERA 7, N.º 5 - 68, BOGOTÁ, Bogotá, CO
		Total de puntos del pedido	1350

Descripción de SKU	Puntos	Cantidad	Número de serie de WIN	Número de serie de MAC	Otro número de serie
Master Collection CS6 6 0 ADO Licen LAG (65356634)	5,200	1	1325-1509-7810-5310-3733-9696	1325-0003-9741-3654-2913-2231	322686
Master Collection CS6 6 0 ADO Licen LAG	0	0	1318-1628-9804-4020-6375-5483	1318-0377-3697-6548-5911-0500	
Adobe Professional 9.0 ADO Licen LAG	0	0	CPLEP30-705327-706750-302944-158925-2743	CPLEM9-008617-32338-442307-783985-2544	
Adobe Elements 9.0 ADO Licen ALL	0	0	CPLEP30-705327-706750-302944-158925-2743	CPLEM9-008617-32338-442307-783985-2544	
Adobe Elements 9.0 ADO Licen ALL	0	0	CPLEP30-705327-706750-302944-158925-2743	CPLEM9-008617-32338-442307-783985-2544	
Production Premium CS6 4.0 ADO Licen LAG	0	0	1328-1667-1019-1006-4784-7165		
Adobe Professional 9.0 Win ADO Licen LAG (30293432)	1,350	1	1118-1004-8694-3051-3858-1378	1118-0013-8802-1368-4367-5385	322687

En ella se evidencia que es una compra y no una suscripción, por lo cual no tiene una fecha de caducidad definida, de tal forma que se considera licencia con vida útil indefinida, esto de acuerdo con las opciones de compra definidas por el fabricante, cuando es una suscripción se evidencia la fecha en que finaliza la misma, caso que no aplica para las licencias adquiridas por el Senado de la República.

Se adjunta a esta comunicación documento llamado “licencia Verint – Nextiva.pdf” que contiene la licencia de Nextiva y verint con lo cual se da respuesta a los activos identificados con placa L319202, y L327717.

Sin embargo, vale la pena destacar que en la revisión realizada a todos los activos intangibles y para el establecimiento de la vida útil se tuvo en cuenta la información histórica del Senado y el conocimiento acerca del modelo de compras de las licencias en el Senado así, las licencias que tienen vigencia se realiza la renovación anualmente si es requerido.

Con los documentos enviados, se evidencia que el Senado si tiene los documentos de las licencias adquiridas y que se realizó la verificación en la que cumplen con la condición de vida útil indefinida, por lo cual solicitamos al equipo auditor de la Contraloría que se retire la observación para el informe final.

Tabla No.6
Determinación del costo de intangibles

Placa_Activo	Nombre_Activo
L319375	Licencia software integración marca Siemens Ref Apogeee insight
L322854	Licencia DCN modulo principal
L324193	Licencia software personalizado para visualización de resultados
L334672	Videowall monitor 55" ultradelgado licencia para
L322686	Adobe Creative suite 5 master collection - 2 licencias
L322876	Licencia para grabación de audio en línea pedestales para cinco estaciones de transcripción
L318943	Licencia aplicación agendación de citas marca siemens ref. siemens
L324249	Licencia Meeting Recorder
L328193	Licencia DCN votación
L319508	Licencia para análisis de video con capacidad de doble línea de frontera análisis de velocidad de On
L319202	Licenciamiento para análisis de video marca Verint Ref Nex-5-an-e200
L323622	Licencia de trascription incluida en USB
L327717	Licencia Nextiva
L331249	Licencias Sender Node,streamer,control node y voceo

Fuente: Senado de la República

Elaboró: Equipo auditor

3) *Activos intangibles vida útil indefinida: El Senado no realizó la comprobación del deterioro para las licencias con vida útil indefinida, independientemente de la existencia de indicios de deterioro de su valor, inobservando lo establecido en el nuevo marco normativo para entidades de gobierno, afectando la realidad económica de las cifras de la cuenta de intangibles, toda vez que el 95% corresponden a licencias con vida útil indefinida que asciende a \$ 6.384.165.413, por lo tanto genera incertidumbre en cuanto a la comprobación de la pérdida de valor por deterioro de esta cuenta.*

Las anteriores situaciones se presentan por inobservancia en la aplicación de la normatividad y por deficiencias en el control interno contable, generando incertidumbre en la cuenta 1470 Activos Intangibles al cierre de la vigencia auditada.

RESPUESTA: *Con relación al ítem No. 3 de la observación No.3 Deterioro del valor de los Activos Intangibles, nos permitimos presentar respuesta en los siguientes términos:*

Como se mencionó anteriormente, el Senado de la República durante la vigencia 2019 adelantó un proceso de reexpresión, en el cual la División de Planeación y Sistemas, efectuó la clasificación de activos intangibles de vida útil finita e indefinida.

Para tal situación, y a pesar de lo dispuesto en el Manual de Políticas Contables, se aclara que la entidad atendiendo la norma general dispuesta por la Contaduría General de la Nación, el Área Técnica efectuó el análisis correspondiente a partir de las fuentes internas de información contenidas en el capítulo 4 Deterioro del Valor de los Activos No Generadores de Efectivo, así:

4.4.2. Fuentes internas de información

- a) Evidencia de obsolescencia o deterioro físico del activo.*
- b) Cambios significativos en el grado de utilización, que impliquen menores rendimientos futuros o uso ineficiente del mismo.*
- c) Se detiene la construcción del activo o su puesta en funcionamiento.*
- d) Información que indica un menor rendimiento del bien al esperado.*
- e) El incrementado significativo de los gastos de mantenimiento del activo.*

Como resultado de la actividad anterior, se concluyó que no se evidenciaron indicios que indicaran un deterioro del valor de los intangibles teniendo en cuenta que las licencias se encuentran en funcionamiento y continúan prestando la funcionalidad para las que fueron solicitadas, por tal razón, no se efectuó cálculo de deterioro y su correspondiente registro contable.

Teniendo en cuenta lo anterior, como consecuencia de la aplicación de la metodología antes mencionada a 31 de diciembre de 2019, fecha en la cual se hizo la reexpresión de saldos de los activos intangibles, los valores de los activos indefinidos ya se encontraban actualizados al valor del costo, por lo cual no procede el análisis de indicios de deterioro. Ese proceso aplicará para la(s) siguiente(s) vigencias.

Ahora, si bien es cierto el Manual de Políticas Contables de la entidad contiene que “no deteriora los activos intangibles”, como beneficio de auditoría y en aplicación a la mejora continua de los procesos desarrollados, se adelantará una actualización al Manual de Políticas Contables de la Entidad donde se ajusten las deficiencias identificadas.

Por lo anterior, respetuosamente se solicita que dicha observación sea retirada en el informe final.

RECONOCIMIENTO

Mediante oficio No. DGA-CS-CV19-4052-2020 del 11 de noviembre de 2020, manifestó que:

RESPUESTA: Con relación a la observación (...) Reconocimiento Activos Intangibles, nos permitimos presentar respuesta en los siguientes términos:

1. Contrato SYAC

En 2019 el Senado de la República contrató la actualización del aplicativo “dinámica gerencial” donde se administran los bienes que conforman la propiedad planta y equipo e intangibles de la entidad. De este aplicativo sistémico, en la actualidad se tienen dos versiones en uso y una sola licencia: la versión anterior para consultas de la información histórica de los bienes y la nueva a través de la cual se administran los bienes e intangibles que fueron objeto del proceso de convergencia.

Como las dos versiones están en funcionamiento y prestando servicio a la entidad, no es procedente llevar al gasto por deterioro, la porción correspondiente a la versión anterior y que maneja la información histórica.

Ahora bien, el valor del contrato ascendió a \$476.000.000,00, de los cuales, se registró como mayor valor del activo \$360.000.000,00 que corresponden a la actualización de licenciamiento de la última versión, la diferencia de \$116.000.000,00 se registró como gasto en razón a que corresponden a soporte, mantenimiento y horas de desarrollo que se pagan solo una vez y con lo cual, se garantiza el normal funcionamiento del software y en ningún momento va a prorrogar su vida útil o mejorar sus capacidades.

2. Contrato DARUMA

En la vigencia 2019, el Senado de la República contrató la actualización del aplicativo "Daruma" en el cual se registran los procesos de gestión de calidad de la entidad. El valor de este contrato y su adición ascendió a \$ 801.700.169,00 de los cuales y de acuerdo a lo contratado, se debió registrar como mayor valor del activo la suma de \$ 377.701.044 en razón a que corresponden a la adición de opciones de uso de los módulos, por lo tanto, incremento el valor del activo como mejora.

La diferencia, es decir el valor de \$423.999.125,00 corresponde a soporte, instalación y mantenimiento según lo contratado, cuya finalidad es garantizar el normal funcionamiento del sistema y no a mejorarlo o prorrogar su vida útil, razón por lo cual no se reconoció como gasto.

No obstante, lo anterior, se hace necesario aclarar que, del valor de \$377.701.044,00 que debía reconocerse como mayor valor del activo, solo se registró \$89.250.000,00, registrando al gasto en forma equivocada por \$288.451.044,00. Por tal razón, en la vigencia 2020 se efectuará por parte de la entidad los correspondientes ajustes, tanto en el aplicativo "Dinamina Gerencia" como sus efectos contables.

Sin embargo, es importante indicar que el error no es un valor material si tenemos en cuenta que los activos totales de la entidad en la vigencia 2019 ascendieron a \$184.917.439.407,07 y la suma de \$288.451.044,00 tan solo representa un porcentaje aproximado a 0,1559% del total de los activos, en tal sentido no afecta la razonabilidad de los estados financieros del Senado de la República en 2019.

De acuerdo con lo anterior, respetuosamente se solicita a la Comisión Auditora ajustar el informe con respecto al valor subestimado y considerar dado la inmaterialidad de la cifra el retiro de la observación en el informe final.

BAJAS

Mediante oficio No. DGA-CS-CV19-4167-2020 de 30 de noviembre de 2020, el Senado manifiesta que:

"De acuerdo a información suministrada por la Jefe de La división de Bienes y servicios se da respuesta a la siguiente observación.

Con relación a la observación (...) Baja de bienes, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

1- Con relación a la baja de 1.379 bienes por valor de \$2.722.049.283 sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Procedimiento para la baja de bienes muebles, la cual se fundamenta a partir de lo contenido en la nota específica No. 10 Propiedades, Planta y Equipo, se aclara lo siguiente:

a- En la nota específica No. 10 Propiedades, Planta y Equipo, se hace una descripción del procedimiento realizado por el Senado de la República y en particular las 3 etapas desarrolladas para la corrección de errores de la inicialización de saldos, donde se informa en primer lugar, que

se hizo una “recolección de información” y se describe en que consistió; en segundo lugar, se realizó una “validación y análisis” de la información y en tercer lugar se realizó la “medición inicial (reexpresión de saldos).

b- En la etapa 2 descrita como de “validación y análisis”, se informa en qué condiciones se encontró la información en el aplicativo complementario Dinámica Gerencial, en la cual muestra que, el universo de 16.983 bienes registrados en el aplicativo, presentaban 3 estados a saber:

- Estado de “salida” con un total de 1.379 bienes.
- Estado de “totalmente depreciados” con un total de 12.921 bienes
- Estado de “activo” con un total de 2.683 bienes

c- Con relación a los 1.379 bienes en estado de “salida”, al momento del análisis de la información ya se encontraban en esa condición en el aplicativo de Dinámica Gerencial y en ningún momento obedecieron a que durante el proceso desarrollado se hubieran retirado o dados de baja estos bienes, sino que, los mismos obedecen a que el Senado de la República aplica desde el año 2.003 un procedimiento que estableció en las Resoluciones 0868 y 1159 de 2003 y consiste básicamente a que determinados bienes devolutivos en razón a su valor, duración y uso se reclasifican a consumo y por tanto contablemente se reconocen al gasto en la cuenta 511174 Asignación de bienes y servicios, procedimiento que se denomina control administrativo.

d- Con relación a los bienes en control administrativo, es importante mencionar que, los mismos continúan a disposición del Senado de la República prestando el servicio para el cual fueron adquiridos, así mismo, están incluidos dentro de las pólizas que tiene la entidad y por tanto si se llegara a presentar algún siniestro por pérdida o daño, los mismos serán indemnizados por la aseguradora y por último a través del Área de Almacén, se tiene un control administrativo extracontable, lo cual permite su verificación y control necesario sobre el bien.

e- Por último, es pertinente comentar que, el Senado de la República no efectúa el registro de los bienes que salen a control administrativo en la cuenta de orden deudora de control 8315-Bienes y derechos retirados, en razón a que, en esta cuenta según la dinámica se registran bienes que: “Representa el valor de los bienes retirados del servicio por destrucción o por encontrarse inservibles, así como los bienes totalmente depreciados, agotados o amortizados, los cuales han sido retirados del servicio por no encontrarse en condiciones de uso. También registra los derechos retirados por castigo que, a criterio de la entidad, requieren ser controlados” (subrayado fuera de texto) situación que no es aplicable cuando los bienes se reconocen al gasto y pasan a control administrativo, en atención a que no son una baja en cuentas, los bienes siguen en condiciones de uso al servicio de la entidad y prestando el servicio para el cual fueron adquiridos y además están amparados por las pólizas correspondientes.

Con lo anterior, se explica que en ningún momento se efectuaron bajas o retiro de bienes como producto del proceso de corrección de saldos iniciales adelantado por el Senado de la República durante la vigencia 2019 y se aclara que lo informado en la nota específica No. 10 Propiedades, planta y equipo simplemente corresponde a la condición en que se encontraban la totalidad de los bienes registrados en el aplicativo complementario Dinámica Gerencial al momento del análisis de la información.

De igual forma, se aclara, que, para reclasificar bienes a control administrativo en aplicación de las políticas o procedimientos adoptados por la Entidad, en ningún momento afectan el patrimonio institucional y tampoco se deben llevar a comité de bajas, pues los bienes continúan bajo el control de la entidad, protegidos por las pólizas correspondientes y prestando el servicio para el cual fueron adquiridos.

2- Con relación a los 67 bienes que argumenta la Contraloría se dieron de baja y no estaban totalmente depreciados, es preciso aclarar lo siguiente:

a- Las propiedades, planta y equipo se pueden dar de baja o retirar de los estados financieros de la entidad sin que se encuentren totalmente depreciados en atención a la realidad económica del bien, es por eso que, en el total de los 67 bienes referidos, se encuentran 12 bienes que fueron retirados en razón a que se presentó un siniestro por daño o pérdida, en este sentido se procedió a su retiro contable, se presentó la correspondiente reclamación ante la aseguradora AXA COLPATRIA SEGUROS S.A quien en cumplimiento a los compromisos contractuales efectuó la correspondiente indemnización según los oficios que lo soportan los cuales se anexa y se relacionan a continuación:

PLACA	DESCRIPCIÓN	SOPORTE INDEMNIZACIÓN
V339548	CELULAR IPHONE X	OFICIO 00101-2019 DEL 22 AGOSTO DE 2019.
V339559	CELULAR IPHONE X	OFICIOS Nos. SEGUROS-0070-2019 Y 0071-2019.
V335545	COMPUTADOR PORTATIL LENOVO K4450 DISCO DURO 1 TB M	OFICIO No. SEGUROS 0083-2019
V335546	COMPUTADOR PORTATIL LENOVO K4450 DISCO DURO 1 TB M	OFICIO No. SEGUROS 0083-2019
V335575	COMPUTADOR PORTATIL LENOVO K4450 DISCO DURO 1 TB M	OFICIOS Nos. SEGUROS-0070-2019 Y 0071-2019.
V338720	CELULAR IPHONE 7	OFICIO No. SEGUROS 0083-2019
V338744	CELULAR IPHONE 7	OFICIO No. SEGUROS 0083-2019
V338792	CELULAR IPHONE 7	OFICIO No. SEGUROS 0083-2019
V338826	CELULAR IPHONE 7	OFICIO No. SEGUROS 0083-2019
V335038	CELULAR IPHONE 6	OFICIO No. SEGUROS 0083-2019
V337294	CELULAR IPHONE 6	OFICIO SEGUROS 0063-2019.
V334756	CELULAR IPHONE 6	OFICIO SEGUROS 0063-2019

Con lo anterior se aclara, que no existe ningún daño al patrimonio y por ende no hay una incorrección material relacionada con estos 12 bienes que se retiraron contablemente de los estados financieros de acuerdo a su realidad económica y en aplicación al principio de **devengo** el cual dispone "los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo" (subrayado fuera de texto) y esencia sobre forma el cual dispone "las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica, independientemente de la forma legal que da origen a los mismos" (subrayado fuera de texto).

b- Con relación a los otros 55 bienes restantes, se aclara que los mismos no han sido dados de baja, simplemente salieron al gasto a la cuenta 511174 Asignación de bienes y servicios como bienes en control administrativo en aplicación al procedimiento establecido mediante Resoluciones 0868 y 1159 de 2003 en razón a su valor, duración y uso y a la aplicación de lo establecido en la política contable cuando el costo del bien es inferior a 2 SMMLV.

Ahora bien, en ningún momento la Entidad ha dispuesto de estos bienes, los mismos se encuentran bajo el control y al servicio del senado de la República y amparados por las pólizas correspondientes, instalados en las curules que utilizan los señores Senadores por lo cual se anexa video donde se puede evidenciar la existencia de estos bienes o si la comisión lo considera se puede efectuar la coordinación correspondiente para comprobar en sitio la existencia de los mismos ya que 50 bienes son micrófonos y 5 otra clase de elementos.

Con lo anterior, se aclara que no existe una incorrección material del grupo propiedades, planta y equipo en la cuenta 167001 - Equipos de comunicación y computación presentando una subestimación por \$139.475.803, correspondiente al valor que faltaba por depreciar y que al dar de baja constituye una pérdida para la entidad, en razón a que no se trata de baja de bienes sino, salidas o reconocimiento a control administrativo y a retiro de bienes por siniestros e indemnizados por la aseguradora.

3- Con relación a las 59 licencias (activos intangibles) que se retiraron por valor de \$2.897.891.317, se aclara que, el registro obedece a que las mismas tenían una fecha de vencimiento según los compromisos contractuales, por lo cual, una vez cumplido el plazo contratado, se procedió a depurarlas, pues legalmente no debían seguir registradas como activo en la entidad debido a que ya no se podían utilizar por los términos contractuales, además las fechas de adquisición son desde 1.999 hasta 2.015 en atención al principio de devengo el cual dispone:

Devengo: “los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo” (subrayado fuera de texto) y, **Esencia sobre forma** el cual dispone “las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica, independientemente de la forma legal que da origen a los mismos” (subrayado fuera de texto).

Ahora bien, no se llevó a comité de baja de bienes, en atención a que sobre las mismas y una vez vencidos los términos contractuales la entidad no tiene sobre ellos ningún derecho, por lo cual no se puede hacer una disposición de asignación de las mismas, tampoco afecta el patrimonio de la entidad, en razón a que, durante la vigencia de los términos contractuales, el Senado de la República consumió la totalidad del potencial de servicio que le podía ofrecer las mencionadas licencias.

4- Con relación a los inventarios de los años 2017 al 2019, fueron entregados vía correo electrónico el 19 de noviembre de 2020 a la líder de la Comisión Auditora.”

Análisis de la respuesta

DETERIORO

Una vez analizada la respuesta relacionada con la no aplicación de los indicios de pérdida de valor por deterioro de los activos intangibles con vida útil finita, el Senado de la República señala que como consecuencia de la metodología los valores de los intangibles con vida útil finita ya se encontraban actualizados al valor del costo en el 2019 y por lo tanto no procedía evaluar procesos de deterioro.

En la revisión adelantada por la CGR se verificó que las dos licencias con vida útil finita ingresaron el 17 de diciembre de 2018 y no fueron objeto de reexpresión como lo afirman en su respuesta, por lo tanto para la vigencia 2019 debió evaluar la existencia de indicios de deterioro del valor de sus activos no generadores de efectivo como mínimo al final del periodo como lo establecen las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno.

En cuanto a la incoherencia del Manual de Políticas Contables con las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno informa que adelantará la actualización del manual ajustando las deficiencias identificadas.

En cuanto a las 14 licencias que no cuentan con el soporte (contrato o documentos de acuerdos vinculantes) que permita evidenciar las vidas útiles determinadas a 31 de diciembre de 2019, el Senado de la República remite el soporte de 7 licencias que indican la vida útil a perpetuidad, sin embargo, quedan 7 licencias sin soporte que se mantienen en el hallazgo.

Frente a los activos intangibles con vida útil indefinida, el Senado señala que como consecuencia de la metodología, estos ya se encontraban actualizados al valor del costo en el 2019 y por lo tanto no procedía evaluar procesos de deterioro.

En la revisión adelantada por la CGR se verificó que las licencias con vida útil indefinida no fueron objeto de reexpresión como lo afirma el Senado de la República en su respuesta, por lo tanto, para la vigencia 2019 debió comprobar si el activo presentaba deterioro independientemente de la existencia de indicios de deterioro del valor como mínimo al final del periodo como lo establece normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno.

Frente a lo anterior, la CGR no evidenció el análisis relacionado con el entorno técnico de los indicadores de deterioro como es la obsolescencia por innovación tecnológica en el mercado, la permanencia del proveedor o fabricante, el soporte y mantenimiento técnico garantizado y valor en el mercado. Así mismo, algunas licencias datan de versiones antiguas que, al realizar la comparación con la tecnología vigente, pueden presentar obsolescencia.

RECONOCIMIENTO

Una vez analizada la respuesta relacionada con el contrato No. 170 de 2019 SYAC “Aplicativo Dinámica Gerencial”, en donde manifiesta:

“Como las dos versiones están en funcionamiento y prestando servicio a la entidad, no es procedente llevar al gasto por deterioro, la porción correspondiente a la versión anterior y que maneja la información histórica”

Al respecto es importante señalar que la versión anterior de Dinámica Gerencial que maneja la información histórica, no necesariamente debe estar valorada ya que ésta no se encuentra en pleno funcionamiento y operación, toda vez que es utilizada únicamente para consulta de su base de datos.

Por otra parte, la versión anterior presenta indicios de deterioro establecidos en la política contable en el numeral 4.4. Indicios de deterioro del valor de los activos entre otros así:

“(…)

- *Tecnológico, cuando el Senado de la República se encuentra en renovación tecnológica y debe migrarse a nuevas tecnologías que sean de alto impacto.*
- *Cambios significativos relacionados con el entorno legal o de política gubernamental, en los que opera la entidad.*
- *Evidencia sobre la obsolescencia o deterioro físico del activo. (…)*”

Además, la CGR encuentra contradicción en lo expresado en la respuesta, con relación al estudio de la necesidad de la contratación de la nueva versión de Dinámica Gerencial, por cuanto se basó en la obsolescencia de la versión anterior, argumento que fue reiterado en los estudios previos del 27 de febrero de 2019, la Resolución 216 del 21 de febrero de 2019 emitida por la DGA y la parte considerativa del citado contrato.

En cuanto al registro contable, no es posible constatar el valor del gasto indicado por el Senado de la República en su respuesta, toda vez que, no se encuentra discriminado en los estudios previos ni en el contrato, así como tampoco en la facturación, toda vez que dichos documentos presentan una cifra global y la forma de pago se realizó con porcentajes de avances de entrega.

Por lo tanto, los argumentos expuestos no se aceptan por cuanto no desvirtúa las situaciones observadas relacionadas con el Contrato No. 170 de 2019 SYAC Dinámica Gerencial.

Con relación a la actualización del aplicativo DARUMA, acepta como mayor valor del activo la suma de \$ 377.701.044 en razón a que corresponden a la adición de opciones de uso de los módulos, por lo tanto, se incrementó el valor del activo como mejora, por lo que, se ajusta la subestimación en esta cifra.

Considerando lo anterior, no se cuenta con los elementos sustanciales que desvirtúen el hallazgo, razón por la cual se mantiene en los términos del presente informe.

BAJAS

Una vez analizada la respuesta con relación a 1.379 bienes en estado de “salida”, en el cual afirma lo siguiente:

“(..) al momento del análisis de la información ya se encontraban en esa condición en el aplicativo de Dinámica Gerencial y en ningún momento obedecieron a que durante el proceso desarrollado se hubieran retirado o dados de baja estos bienes, sino que, los mismos obedecen a que el Senado de la República aplica desde el año 2.003 un procedimiento que estableció en las Resoluciones 0868

y 1159 de 2003 y consiste básicamente a que determinados bienes devolutivos en razón a su valor, duración y uso se reclasifican a consumo y por tanto contablemente se reconocen al gasto en la cuenta 511174 Asignación de bienes y servicios, procedimiento que se denomina control administrativo.

Al respecto la CGR evidencia que lo afirmado no es concordante con la base de datos suministrada al equipo auditor, toda vez que, de los 1379 bienes, tan solo 1009 se encontraban agrupados en el código grupo 51 de Dinámica gerencial, los restantes aparecían clasificados en los códigos grupo 16, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No.7
Clasificación de bienes retirados

CONCEPTO ENTREGA	CANTIDAD DE BIENES	OBSERVACIONES
RECLASIFICACION DE ELEMENTOS ACTIVOS A CONSUMO CON CONTROL EN RAZON A SU VALOR, A SU DURACION, Y SU USO, TODA VEZ QUE LOS PRESENTES ELEMENTOS SON COMPONENTES TECNICOS QUE NO SON VISIBLES DE OTRO ELEMENTO INTEGRAL DEL MUEBLE CONGRESISTA.	1242	Únicamente 890 bienes se encontraban clasificados en el código 511174001, por lo tanto 352 bienes se encontraban en el código 167001001 y 167002001
167001001	232	
167002001	120	
511174001	890	
DE ACUERDO A LA RESOLUCION No. 645 DEL 13 DE MAYO DE 2019 SE AUTORIZA LA BAJA DEFINITIVA DE 14 ELEMENTOS DE COCINA DEL SALON AMARILLO.	14	corresponde a bajas con acto administrativo
166501001	1	
168002001	3	
511174001	10	
SALIDA DE 100 AVANTELES POR RENOVACION TECNOLOGICA Y DEVOLUCION A LA EMPRESA AVANTEL SEGUN INGRESO No. 1111	100	corresponden a una indemnización de Avantel, sin embargo, este proceso se realizó entre junio y agosto de 2019, de los cuales evidencia soportes de salida e ingreso al almacén
AVANTEL S.A	100	
511174001	100	
SALIDA DE 10 ELEMENTOS QUE FUERON INDENMIZADOS POR LA ASEGURADORA SEGUN OFICIO No. SEGUROS 0083-2019	10	corresponden a una indemnización de Axa Colpatria, sin embargo, este proceso se realizó entre mayo y noviembre de 2019, de los cuales 12 tiene soporte de salida e ingreso de almacén y los restantes únicamente salida. En los documentos anexos a la respuesta del Senado, se tiene que, en el momento de
AXA COLPATRIA SEGUROS S.A	10	
167001001	5	

CONCEPTO ENTREGA	CANTIDAD DE BIENES	OBSERVACIONES
167002001	2	la indemnización por parte de la aseguradora, la reposición de los bienes siniestrados fue reemplazados por otro tipo de bien, (por ejemplo, Celular por televisor). Situación que no fue observada por la CGR toda vez que no contó con esta información en la ejecución de la auditoria, por lo anterior tampoco se tiene evidencia que hayan ingresado al inventario.
511174001	3	
SALIDA DE DOS ELEMENTOS QUE FUERON INDEMNIZADOS POR LA ASEGURADORA SEGUN OFICIOS Nos. SEGUROS-0070-2019 Y 0071-2019.	2	
AXA COLPATRIA SEGUROS S.A	2	
167001001	1	
167002001	1	
SALIDA DE DOS ELEMENTOS QUE FUERON INDEMNIZADOS POR LA COMPAÑIA ASEGURADORA POR REPOSICION, SEGUN INGRESO 1105 DEL 16 DE MAYO DE 2019.	2	
AXA COLPATRIA SEGUROS S.A	2	
167001001	2	
SALIDA DE SEIS ELEMENTOS QUE FUERON INDEMNIZADOS POR LA COMPAÑIA ASEGURADORA POR REPOSICION, SEGUN OFICIO SEGUROS-0124-2019 DEL 23 DE OCTUBRE DE 2019.	6	
AXA COLPATRIA SEGUROS S.A	6	
511174001	6	
SE REALIZA LA SALIDA DE UN CELULAR IPHONE X DE 256 GB QUE FUE INDEMNIZADO POR LA COMPAÑIA ASEGURADORA POR REPOSICION, SEGUN OFICIO 00101-2019 DEL 22 AGOSTO DE 2019.	1	
AXA COLPATRIA SEGUROS S.A	1	
167001001	1	
SALIDA DE ELEMENTOS SEGUN OFICIO DBS-CS-1036-2019 Y DBS-CS-1037-2019, ENTREGADOS A LAS ALCALDIAS DE LOS MUNICIPIOS DE FLORIAN-SANTANDER Y ROLDANILLO - VALLE, PRODUCTO DE LA ENAJENACION A TITULO GRATUITO ENTRE ENTIDADES PUBLICAS DEL 25 DE ENERO DE 2019 CO	2	corresponde a bajas con acto administrativo

CONCEPTO ENTREGA	CANTIDAD DE BIENES	OBSERVACIONES
ALCALDIA FLORIAN	1	
167502001	1	
ALCALDIA ROLDANILLO	1	
167502001	1	
Total General	1379	

En cuanto al reconocimiento contable, la CGR no obtuvo pruebas que demostraran que los 1.379 bienes habían sido reconocidos en la cuenta 511174 con anterioridad al proceso de corrección de errores. Teniendo en cuenta las explicaciones del Senado de la República entregadas en mesa de trabajo de los días 25 y 27 de noviembre de 2020, se seleccionaron los bienes ingresados en la vigencia 2018 y que posiblemente se reconocieron en la cuenta 511174, corroborando para este caso, que estos bienes no fueron registrados en la cuenta mencionada, por lo tanto, la CGR no acepta las explicaciones y los argumentos.

Frente a lo expresado donde indica que los bienes que salen a control administrativo no son registrados en cuentas de orden es preciso indicar que esto es contrario a lo revelado en la Nota 10 de los estados financieros donde claramente expresa que las salidas de 1.379 bienes se encuentran en cuentas de orden (CdeODdeC).

Frente a los 67 bienes que se dieron de baja y no estaban totalmente depreciados, el Senado de la República remite para 12 elementos, los soportes de la indemnización por la aseguradora AXA COLPATRIA, frente a los 55 bienes restantes indica que *“se aclara que los mismos no han sido dados de baja, simplemente salieron al gasto a la cuenta 511174 Asignación de bienes y servicios como bienes en control administrativo en aplicación al procedimiento establecido mediante Resoluciones 0868 y 1159 de 2003 en razón a su valor, duración y uso y a la aplicación de lo establecido en la política contable cuando el costo del bien es inferior a 2 SMMLV”*. No obstante, al respecto la CGR no recibió adjunto a la presente respuesta, documento que probara que estos bienes habían sido reconocidos en la cuenta 511174, sin embargo, la CGR realizó pruebas para corroborar dicha información encontrando que estos 55 bienes fueron adquiridos en la vigencia 2018 y que su costo superaba los 2 SMMLV en 2018 (\$1.562.484) y que en atención a la política contable tenían que ser reconocidos en las cuentas del activo, esto se confirmó porque no hay registros en la cuenta 511174 en la vigencia 2018.

Lo anterior confirma la incorrección material por \$ 103.120.049 correspondiente a los 55 bienes retirados del patrimonio, que aún se encuentran en uso y con saldo por depreciar.

Con relación a las 59 licencias (activos intangibles) que se retiraron por valor de \$2.897.891.317, el Senado de la República no allegó los soportes correspondientes

que permitan verificar el vencimiento de las licencias de acuerdo a lo establecido contractualmente, razón por la cual la CGR no cuenta con la evidencia plena y suficiente para retirar el hallazgo. Ahora bien, el Senado afirma que dichos intangibles fueron adquiridos entre 1.999 y 2.015, sin embargo, revisando en la base de datos se encuentran 3 licencias adquiridas en la vigencia 2.018. Confirmando la incorrección material por \$2.897.891.317.

Adicionalmente si el retiro de estas licencias obedeciera a la terminación de los contratos que amparaban el uso y por ende su vida útil, debió reconocer su deterioro y posteriormente realizar el procedimiento para la baja de los bienes muebles tal como lo determina la normatividad vigente.

Considerando lo anterior, no se cuenta con los elementos sustanciales que desvirtúen la observación, razón por la cual el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

Hallazgo No. 3. Amortización de Activos Intangibles

El Régimen de Contabilidad Pública, en el anexo de la Resolución No. 484 de 2017, señala las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno y en el Capítulo I. Activos numeral 15. activos intangibles, 15.3. Medición posterior, indica:

“(...) 25. La amortización acumulada de un activo intangible estará en función del valor residual, la vida útil y el método de amortización.

26. El valor residual de un activo intangible es el valor estimado que la entidad podría obtener por la disposición del activo intangible si el activo tuviera la edad y condición esperadas al término de su vida útil. Este valor se determinará con referencia a un mercado o al compromiso que se haya pactado con un tercero. Para determinar el valor residual, se deducirán los costos estimados de disposición del activo.

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

29. La vida útil de los activos intangibles estará dada por el menor periodo entre el tiempo en que se obtendrían los beneficios económicos o el potencial de servicio esperados y el plazo establecido conforme a los términos contractuales, siempre y cuando el activo intangible se encuentre asociado a un derecho contractual o legal.

30. La vida útil de un activo intangible asociado a un derecho contractual o legal fijado por un plazo limitado que puede renovarse, incluirá el periodo de renovación cuando exista evidencia que respalde que la renovación no tiene un costo significativo. Si el costo de la renovación es significativo en comparación con los beneficios económicos futuros o el potencial de servicio que se espera fluyan a la entidad como resultado de esta, estos costos formarán parte del costo de adquisición de un nuevo activo intangible en la fecha de renovación.

33. El valor residual, la vida útil y el método de amortización se revisarán, como mínimo, al término del periodo contable y si existiera un cambio significativo en estas variables, se ajustarán para reflejar el nuevo patrón de consumo de los beneficios económicos futuros o del potencial de servicio. Dicho cambio se contabilizará como un cambio en una estimación contable, de conformidad con lo establecido en la Norma de políticas contables, cambios en las estimaciones contables y corrección de errores. (...)

El Manual de Políticas Contables del Senado de la República¹⁰, en el capítulo 3 Activos Intangibles, numeral 3.7 vida útil, 3.7.1. Vida útil de un activo intangible asociado a un derecho contractual, expresa lo siguiente:

“La vida útil de un activo intangible asociado a un derecho contractual o legal fijado por un plazo limitado que puede renovarse, incluirá el periodo de renovación cuando exista evidencia que respalde que la renovación no tiene un costo significativo”.

Así mismo en el numeral 3.7.2. Clasificación de los Activos Intangibles con vida finita o Indefinida expresa lo siguiente:

“Activos Intangibles con Vida útil finita

Son los que tienen establecido un plazo o periodo en el cual prestaran un potencial de servicio a la entidad, plazo en el cual deben ser amortizados totalmente; salvo que sufran un cambio en la estimación de su vida útil.

Método de Amortización

Los activos con vida útil definida se amortizan por el método de línea recta, sobre su vida útil.

Cualquier cambio de la vida útil esperada se contabilizará modificando el periodo de amortización y se tratará como un cambio en la estimación contable.”

Al verificar los intangibles reconocidos con vida útil finita, se observa que las licencias G Suite Basic y G Suite Business que fueron adquiridas mediante orden de compra No 3822340 del 3 de diciembre de 2018, tienen como fecha de vencimiento el 14 de diciembre de 2020; lo que indica que su vida útil corresponde a 24 meses de acuerdo al Manual de Políticas Contables del Senado de la República.

Sin embargo, al verificar el cálculo de la amortización de las licencias en el sistema Dinámica Gerencial, se observa la modificación de la vida útil de 24 a 36 meses, sin contemplar los términos contractuales de uso de los intangibles. Dando aplicación a lo establecido en el Manual de Políticas Contables del Senado, la CGR realizó el recálculo de la amortización para estas licencias, los cuales se muestran en la siguiente tabla:

Tabla No.8

Cálculo de amortización intangibles vida útil finita

¹⁰ RF-MA01, Versión 003, sin acto administrativo de adopción, emitido por el representante legal o la máxima instancia administrativa de la entidad, conforme lo establece la Resolución 193 del 5-05-2016. El documento fue revisado y aprobado por el grupo de evaluación de documentos mediante acta 117 de 2018.

DINAMICA GERENCIAL								Recalculo CGR			
Placa_Activo	Nombre_Activo	Valor_Razonable_Niif	Vida_util_niif	Vida_Util_CGR	cuota amortizacion	Meses amortizados	Amortizacion acumulada	Cuota amortizacion CGR	Meses Amortizados CGR	Amortizacion Acumulada CGR	DIFERENCIA
L339860	G SUITE BASIC (SOFTWARE LICENCIA 1000 USUARIOS)	160.000.000	36	24	4.444.444	24	106.666.667	6.666.667	12	80.000.000	26.666.667
L339861	G SUITE BUSINESS (SOFTWARE LICENCIA 500 USUARIOS)	192.000.000	36	24	5.333.333	24	128.000.000	8.000.000	12	96.000.000	32.000.000
TOTAL							234.666.667			176.000.000	58.666.667

Fuente: Senado de la República

Elaboró: Equipo auditor

Lo anterior, genera incorrección material en la amortización de los Activos Intangibles, como una sobreestimación de la cuenta 1975 amortización acumulada de activos intangibles y la cuenta 5366 amortización de activos intangibles por \$58.666.667, producida por falta de control interno en el seguimiento a los tiempos contractuales de los intangibles y deficiencias en el control de las vidas útiles en el aplicativo de Dinámica Gerencial.

Respuesta del Senado de la República

Mediante oficio No. DGA-CS-CV19-4052-2020 de 11 de noviembre de 2020 manifestó que:

“RESPUESTA: Con relación a la observación No.4 Amortización de Activos Intangibles, nos permitimos presentar respuesta en los siguientes términos:

De acuerdo con lo evidenciado por el equipo auditor, en el proceso de inclusión de las licencias “G Suite Basic y G Suite Business” en la aplicativo “Dinámica Gerencial”, por error se tomaron 36 meses como vida útil, cuando de acuerdo a lo contratado debió ser 24 meses, situación que origina la sobreestimación en la cuenta 1975 amortización acumulada de activos intangibles y la cuenta 5366 amortización de activos intangibles por \$58.666.666,67.

No obstante, lo anterior, se solicita al equipo auditor, considerar que la cifra no es material en razón a que la suma de \$58.666.666,67 representa el 0,03173% del total del de los activos en 2019, lo cuales ascendieron a \$184.917.439.407.07, por lo tanto, no incide en la razonabilidad de los estados financieros de la entidad en el mencionado año.

Sin embargo y en atención a lo evidenciado por la auditoría, el Senado de la República en la vigencia 2020, realizará los ajustes correspondientes en el aplicativo “Dinámica Gerencial” y los registros contables que originen dicho ajuste.”

Análisis de la Respuesta

En su respuesta el Senado de la República acepta que por error tomaron los 36 meses como vida útil cuando debió ser 24 meses, por consiguiente, origina la sobreestimación en la cuenta 1975 amortización acumulada de activos intangibles y la cuenta 5366 amortización de activos intangibles por \$58.666.666

De acuerdo con lo expuesto, el hallazgo se valida en los términos del presente informe.

Hallazgo No. 4. Bienes muebles (D)

La Resolución 533 de 2015 expedida por la Contaduría General de la Nación- CGN, incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones, estableció en su artículo 4: *“Cronograma. El cronograma de aplicación del marco normativo anexo a la presente resolución, comprende dos períodos: preparación obligatoria y primer período de aplicación.”*

Período de preparación obligatoria. Es el comprendido entre la fecha de publicación de la presente Resolución y el 31 de diciembre de 2016. En este período las entidades formularán y ejecutarán bajo el liderazgo de la alta dirección, los planes de acción relacionados con la preparación para la implementación obligatoria del Marco normativo, teniendo en cuenta los plazos y requisitos que establezca la CGN.

Dentro del plan de acción deberá considerarse que, al 31 de enero de 2017, las entidades determinarán los saldos iniciales de los activos, pasivos, patrimonio y cuentas de orden, de acuerdo con los criterios del nuevo marco normativo, y los cargará en los sistemas de información, para dar inicio al primer período de aplicación.”¹¹

Para las entidades del ámbito del Sistema Integrado de Información Financiera (SHF Nación), la Contaduría General de la Nación definirá el procedimiento de cargue de saldos iniciales en este Sistema.

Primer período de aplicación: es el comprendido entre el 12 de enero y el 31 de diciembre de 2017. Durante este período, la contabilidad se llevará bajo el nuevo marco normativo para todos los efectos.

A 31 de diciembre de 2017, las entidades presentarán los primeros estados financieros con sus respectivas notas bajo el nuevo marco normativo, así:

- a. Estado de situación financiera a 31 de diciembre de 2017*
- b. Estado de resultados del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017*
- c. Estado de cambios en el patrimonio del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017*
- d. Estado de flujo de efectivo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017*

Parágrafo: los estados financieros presentados en el primer periodo de aplicación (a 31 de diciembre de 2017) no se compararán con los del periodo anterior.

El Régimen de Contabilidad Pública, en el anexo de la Resolución No. 484 de 2017, señala las normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno establece:

“10. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO

10.3. Medición posterior

19. Después del reconocimiento, las propiedades, planta y equipo se medirán por el costo menos la depreciación acumulada menos el deterioro acumulado. La depreciación es la distribución sistemática del valor depreciable de un activo a lo largo de su vida útil en función del consumo de los beneficios económicos futuros o del potencial de servicio.”

El numeral 4.3. Corrección de errores de periodos anteriores, del capítulo VI. Normas para la presentación de estados financieros y revelaciones de las Normas

¹¹ Cronograma modificado por el artículo 1 de la Resolución 693 del 6 de diciembre de 2016 de la CGN-Primer período de aplicación obligatoria es el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018.

para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos para Entidades de Gobierno, establece:

“4.3. Corrección de errores de periodos anteriores

20. Los errores son las omisiones e inexactitudes que se presentan en los estados financieros de la entidad, para uno o más periodos anteriores, como resultado de un fallo al utilizar información fiable que estaba disponible cuando los estados financieros para tales periodos fueron formulados y que podría esperarse razonablemente que se hubiera conseguido y tenido en cuenta en la elaboración y presentación de aquellos estados financieros. Se incluyen, entre otros, los efectos de errores aritméticos, errores en la aplicación de políticas contables, la inadvertencia o mala interpretación de hechos y los fraudes.

21. Los errores del periodo corriente, descubiertos en este mismo periodo, se corregirán antes de que se autorice la publicación de los estados financieros.

22. La entidad corregirá los errores de periodos anteriores, sean materiales o no, en el periodo en el que se descubra el error, ajustando el valor de las partidas de activos, pasivos y patrimonio, que se vieron afectadas por este. En consecuencia, el efecto de la corrección de un error de periodos anteriores en ningún caso se incluirá en el resultado del periodo en el que se descubra el error.

23. En caso de errores de periodos anteriores que sean materiales, para efectos de presentación, la entidad reexpresará de manera retroactiva la información comparativa afectada por el error. Si el error ocurrió con antelación al periodo más antiguo para el que se presente información, se reexpresarán los saldos iniciales de los activos, pasivos y patrimonio para el periodo más antiguo para el que se presente información, de forma que los estados financieros se presenten como si los errores no se hubieran cometido nunca.

24. Cuando sea impracticable determinar el efecto acumulado al principio del periodo más antiguo para el que se presente información, la entidad reexpresará la información desde la fecha en la cual dicha reexpresión sea practicable, o de forma prospectiva si no es practicable hacer la reexpresión.

25. En caso de errores de periodos anteriores que sean inmateriales no se requerirá su reexpresión retroactiva.

26. De acuerdo con la Norma de presentación de estados financieros, cuando la entidad corrija errores materiales de periodos anteriores, presentará los efectos en el estado de cambios en el patrimonio del periodo.

27. Cuando la entidad efectúe una corrección de errores de periodos anteriores revelará lo siguiente:

- a) la naturaleza del error de periodos anteriores;*
- b) el valor del ajuste para cada periodo anterior presentado, si es posible;*
- c) el valor del ajuste al principio del periodo anterior más antiguo sobre el que se presente información; y*
- d) una justificación de las razones por las cuales no se realizó una reexpresión retroactiva por efecto de la corrección del error.” (Subrayado fuera del texto)*

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Régimen de Contabilidad Pública, define las características cualitativas de la información financiera como: “*son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.*

Características fundamentales

Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel.

Relevancia

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

La información es material si su omisión o expresión inadecuada puede influir en las decisiones de los usuarios. La materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la entidad que está basado en la naturaleza o magnitud (o ambas) de las partidas a las que se refiere la información en el contexto del informe financiero de una entidad.

La información financiera tiene valor predictivo si puede utilizarse como una variable de entrada en los procesos empleados por los usuarios para pronosticar resultados futuros. La información financiera tiene valor confirmatorio si ratifica o cambia evaluaciones anteriores. Los valores predictivos y confirmatorios de la información generalmente están interrelacionados; así, la información que tiene valor predictivo habitualmente tiene también valor confirmatorio.

Representación fiel

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

Una descripción completa incluye toda la información necesaria para que un usuario comprenda el hecho que está siendo representado, y todas las descripciones y explicaciones pertinentes.

Una descripción neutral no tiene sesgo en la selección o presentación de la información financiera ni de ningún otro tipo; tampoco está ponderada, enfatizada, atenuada o manipulada para incrementar la probabilidad de que la información financiera se reciba de forma favorable o adversa por los usuarios. Sin embargo, información neutral no significa información sin propósito o influencia sobre el comportamiento de los usuarios, sino que es útil y por tanto, es, por definición, capaz de influir en las decisiones de los usuarios.

Una descripción libre de error significativo quiere decir que no hay errores u omisiones que sean materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y que el proceso utilizado para producir la información presentada se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos.

Dado que, para ser útil, la información debe ser relevante y representar fielmente aquello que pretende representar, ni una representación fiel de un hecho irrelevante ni una representación no fidedigna de un hecho relevante ayudan a los usuarios a tomar decisiones adecuadas.

Características de mejora

Las características de mejora son aquellas que, sin ser indispensables para que la información financiera sea útil, incrementan la utilidad de dicha información. Se consideran características de mejora de la información financiera, las siguientes: Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad

Verificabilidad

La verificabilidad ayuda a asegurar, a los usuarios, que la información financiera representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrán alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para

ser verificable, la información cuantificada no necesita ser una estimación única, también puede verificarse un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

Comparabilidad

La comparabilidad es la característica cualitativa que permite a los usuarios identificar y comprender similitudes y diferencias entre partidas. Para que la información financiera sea comparable, elementos similares deben verse parecidos y elementos distintos deben verse diferentes. La comparabilidad de la información financiera no se mejora al mostrar elementos diferentes como similares ni viceversa.

La información es más útil si puede compararse con información de la misma entidad de periodos anteriores y con información similar de otras entidades.

La aplicación de criterios uniformes contribuye a que la información sea comparable. Sin embargo, cuando un cambio en un criterio mejora la representación fiel, es necesario revelar esta circunstancia de tal manera que permita a los usuarios identificar los efectos producto del cambio y realizar los análisis comparativos correspondientes. “

El Régimen de Contabilidad Pública, en el anexo de la Resolución No. 484 de 2017 de la CGN, establece en su artículo 3 lo siguiente:

“Para determinar los saldos iniciales al 1 de enero de 2018, según lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución 693 de 2016, se observarán las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, anexas a la presente Resolución, y el Instructivo 002 del 8 de octubre de 2015, mediante el cual se imparten las instrucciones para la transición al Marco Normativo para Entidades de Gobierno”.

El Instructivo 002 del 8 de octubre de 2015 en el cual la Contaduría General de la Nación impartió instrucciones para la transición al nuevo marco normativo de las entidades de gobierno, menciona.

“Con el fin de orientar las actividades relacionadas con la transición al marco normativo para entidades de gobierno, este Despacho imparte las instrucciones generales que deben seguir las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la resolución 533 del 8 de octubre de 2015, para la determinación de los saldos iniciales bajo el nuevo marco normativo y para la elaboración y presentación de los saldos iniciales bajo el nuevo marco normativo de regulación, sin que ello exonere analizar y aplicar aquellos aspectos que no sean abordados en el presente instructivo y que deban considerarse para llevar a cabo exitosamente el proceso de transición. El presente instructivo tendrá aplicación una única vez durante el primer período de aplicación.

Para facilitar la aplicación de este instructivo, los destinatarios del mismo, tendrán como referente el Marco conceptual y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos anexas a la Resolución 533 del 8 de octubre de 2015

1. PROCEDIMIENTOS A APLICAR PARA LA DETERMINACION DE LOS SALDOS INICIALES BAJO EL NUEVO MARCO NORMATIVO

La entidad determinará, a la fecha de transición, los saldos iniciales bajo el nuevo Marco normativo, los cuales serán el punto de partida para la aplicación de este. Para las entidades de gobierno, la fecha de transición será el 1 de enero de 2017¹².

¹² La Resolución 693 del 6 de diciembre de 2019 de la CGN, modificó el cronograma de aplicación al nuevo Marco normativo, prorrogando el primer período de aplicación obligatoria es el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018.

Para la determinación de los saldos iniciales bajo el nuevo Marco normativo, la entidad tomará como punto de partida los saldos registrados a 31 de diciembre de 2016 para los activos, pasivos, patrimonio y cuentas de orden, después de realizar las clasificaciones que, de acuerdo con el anterior Marco normativo, debían realizar las entidades desde las cuentas Resultado del Ejercicio; Patrimonio Público incorporado; y Provisiones, Agotamiento, Depreciaciones y Amortizaciones hacia la cuenta Capital Fiscal.

Los ajustes surgidos por correcciones de errores de períodos anteriores a la fecha de transición que generen impacto patrimonial afectarán la cuenta Capital Fiscal.

1.1 Activos

Según el nuevo Marco normativo, los activos representan recursos controlados por la entidad, producto de sucesos pasados, de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Para que una entidad pueda reconocer un activo, el flujo de beneficios económicos o el potencial de servicio asociado al activo debe ser probable y la partida debe tener un valor que pueda medirse con habilidad.

1.1.9. Propiedades, planta y equipo

De acuerdo con el nuevo Marco normativo, las propiedades, planta y equipo son activos tangibles empleados por la entidad para la producción o suministro de bienes, para la prestación de servicios y para propósitos administrativos; igualmente, se incluyen los bienes inmuebles con uso futuro indeterminado, los bienes muebles que se tengan para generar ingresos producto de su arrendamiento y los bienes inmuebles arrendados por un valor inferior al valor de mercado del arrendamiento. Estos activos se caracterizan porque no se espera venderlos en el curso de las actividades ordinarias de la entidad y se prevé usarlos durante más de un periodo contable.

(...)

Las principales actividades que realizará la entidad para la determinación de los saldos iniciales bajo el nuevo Marco normativo son las siguientes:

d) Medir cada partida de una clase de propiedad, planta y equipo utilizando alguna de las siguientes alternativas:

(...)

ii) Al valor de mercado, al costo de reposición o al costo de reposición a nuevo depreciado determinados a través de un avalúo técnico en la fecha de transición. La depreciación acumulada se dará de baja afectando directamente el patrimonio en la cuenta Impactos por Transición al Nuevo Marco de Regulación. La diferencia entre el valor de mercado o el costo de reposición depreciado y el costo por el cual fue reconocido inicialmente el activo afectará directamente el patrimonio en la cuenta Impactos por Transición al Nuevo Marco de Regulación.

“2. PRESENTACIÓN DE LOS PRIMEROS ESTADOS FINANCIEROS DE PROPÓSITO GENERAL.

La presentación de los primeros estados financieros de propósito general se constituye en un eslabón fundamental y sistemático en el proceso de convergencia hacia el marco normativo para entidades de gobierno. Esta convergencia genera información fiable y relevante sobre la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo de la entidad que sea útil a los diferentes usuarios de la información financiera.

Para el efecto, en el presente acápite, se desarrollan los criterios de presentación que deberán ser aplicados por la entidad, para la presentación de los primeros estados financieros bajo el nuevo Marco normativo.

Durante el primer período de aplicación, comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017, las entidades llevarán la contabilidad, para todos los efectos, conforme a los criterios señalados en el Marco normativo para entidades de gobierno.

(...)

3. REVELACIONES

En las notas a los estados financieros, además de las revelaciones exigidas por el Marco normativo, las entidades resumirán los principales impactos de orden financiero derivados de la aplicación del Marco normativo para entidades de gobierno, tanto a nivel cuantitativo como a nivel cualitativo.

Durante el primer período de aplicación, comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017, la entidad incluirá, para efectos de conservación y trazabilidad, ya sea en los estados financieros o en las notas a los estados financieros, información financiera de tipo cuantitativo y cualitativo que sea útil a los diferentes usuarios de la información para la comprensión de la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo de la entidad.

Para el efecto, la entidad incluirá, como mínimo, la siguiente información:

- a) La naturaleza de cada cambio en la política contable;*
- b) Una conciliación del patrimonio, al inicio del período de aplicación, determinado de acuerdo con el anterior y con el nuevo Marco normativo; y*
- c) Información cualitativa y cuantitativa requerida conforme a los criterios del Marco normativo para entidades de gobierno.”*

La Contaduría General de Nación, ha conceptuado sobre la medición posterior, a corrección de errores y aplicación del instructivo 002 de 2015 así:

CONCEPTO No. 20192000022551 del 28 de mayo de 2019

“Igualmente, dado que el Instructivo 002 de 2015 establecía que su aplicación se realizaría por una única vez durante el primer periodo de aplicación, la decisión allí tomada frente a la alternativa de medición para los elementos de propiedades planta y equipo no es modificable con posterioridad”

(...)

Para llevar a cabo la corrección de los saldos iniciales bajo esta alternativa, es necesario que los avalúos sean aplicables a 1° de enero de 2018, calculando la diferencia entre el valor de mercado, el costo de reposición o el costo de reposición a nuevo depreciado y el costo por el cual fue reconocido inicialmente el activo, así como la baja en cuentas de la depreciación acumulada a 1° de enero de 2018 afectando la subcuenta correspondiente de la cuenta 3109-RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES, de conformidad con lo señalado en el capítulo VI, numeral 4.3. Corrección de errores de periodos anteriores, de las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos para Entidades de Gobierno.

Adicionalmente, deberá calcular la depreciación conforme a la Norma de Propiedades, planta y equipo, teniendo en cuenta que la vida útil corresponderá al periodo que el Municipio espera utilizar el activo desde la fecha de los saldos iniciales, información que debe estar contemplada en el avalúo técnico. Los importes por depreciación se reconocerán como un gasto, aquellos que correspondan al año en el cual se enmienda el error y los valores por depreciación de periodos anteriores, afectarán la cuenta 3109-RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES” (subrayado fuera de texto)

Concepto 20192000029271 del 12 de julio de 2019

La normatividad contable aplicada por las entidades de Gobierno ha establecido para los bienes de Propiedades, planta y equipo como criterio de medición el costo en el reconocimiento inicial y para la medición posterior el costo menos la depreciación, menos el deterioro, los cuales no son objeto de actualización a partir de la implementación del nuevo marco normativo.

(...)

Además, si el error es material, para efectos de presentación, reexpresará de manera retroactiva la información comparativa afectada por el error. Cuando el error se hubiera presentado en el momento de la elaboración de los saldos iniciales por la convergencia, estos se reexpresarán, de forma que los estados financieros se presenten como si el error no se hubiera cometido nunca, y revelará en las Notas a los estados financieros, la naturaleza del error, el valor del ajuste y los estados financieros objeto de reexpresión” (subrayado fuera de texto)

CONCEPTO No. 20192000030411 del 25 de julio de 2019

“Durante el período de aplicación del nuevo marco normativo, la entidad aplicará la norma de Propiedades, planta y equipo- PPE contenida en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, especialmente, lo concerniente a la medición posterior que dice que las PPE se medirán al costo menos la depreciación acumulada menos el deterioro acumulado, por lo tanto, actualmente no hay que efectuar avalúos a las Propiedades, planta y equipo. Solo cuando hay indicios de deterioro se utilizarían los avalúos para determinar el valor recuperable.” (subrayado fuera de texto)

CONCEPTO No. 20192000032741 del 12 de agosto 2019

“Ahora bien, los avalúos a las propiedades, planta y equipo realizados con posterioridad al periodo de aplicación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, únicamente podrán utilizarse contablemente con ocasión al proceso de comprobación del deterioro del valor, si estos reflejan el valor recuperable o el valor de mercado de estos activos.” (subrayado fuera de texto)

CONCEPTO No. 20192000057661 del 09 de octubre 2019

“Por lo tanto, los avalúos que se efectúen con posterioridad al reconocimiento de tales activos, únicamente serán con ocasión al proceso de comprobación del deterioro del valor de los activos generadores y no generadores de efectivo, para estimar respectivamente el valor recuperable y el valor del servicio recuperable, que en ambos casos requieren del valor de mercado o del costo de reposición. La estimación de dichos valores, deberá atender a las definiciones de valor de los activos señalados por el Marco Conceptual para Entidades de Gobierno”.

CONCEPTO No. 20192000059581 del 21 de octubre de 2019

“De conformidad con lo establecido en el numeral 10.3. Medición posterior, de la Norma de propiedades, planta y equipo, estos elementos con posterioridad a su reconocimiento serán medidos al costo menos la depreciación acumulada menos el deterioro acumulado. Por lo tanto, dado que no se contempla dentro de la norma la actualización del valor de los bienes allí reconocidos, no es posible realizar avalúos ni ajustes por actualización al IPC, como lo menciona en su consulta, bajo la aplicación del Marco Normativo aplicable a Entidades de Gobierno.

Igualmente, es pertinente mencionar que los avalúos que se realicen, únicamente serán con ocasión a la determinación y reconocimiento del deterioro del valor de los activos, previa evaluación de existencia de indicios de deterioro, en el cual se determina el valor recuperable, entendido como el mayor entre el valor de mercado del activo menos los costos de disposición y su valor en uso, o el valor del servicio recuperable, que es el mayor entre el valor razonable del activo menos los costos de disposición y su costo de reposición” (subrayado fuera de texto)

CONCEPTO No. 20192000068881 del 02 de diciembre 2019

“Si no se realizó el reconocimiento de las propiedades, planta y equipo de conformidad con los lineamientos planteados, deberá corregirse el error atendiendo a la Norma de corrección de errores de periodos anteriores. Lo cual implicará que si el error es material se deben reexpresar los saldos con el fin de que los estados financieros cumplan con las características fundamentales de relevancia y representación fiel, del que trata el Régimen de Contabilidad Pública.

Ahora bien, conforme a lo establecido en el numeral 10.3. Medición posterior, de la Norma de propiedades, planta y equipo, estos elementos con posterioridad a su reconocimiento son medidos al costo menos la depreciación acumulada menos el deterioro acumulado. Por lo tanto, dado que no se contempla dentro de la norma la actualización del valor de los bienes allí reconocidos, no es posible realizar avalúos ni efectuar incrementos anuales con base a diferentes índices como lo menciona en su consulta, bajo la aplicación del Marco Normativo aplicable a Entidades de Gobierno.

En este sentido, los avalúos que se realicen en la aplicación del nuevo Marco Normativo, únicamente serán con ocasión a la determinación y reconocimiento del deterioro del valor de los activos, previa evaluación de existencia de indicios de deterioro, en el cual se determina el valor recuperable, entendido como el mayor entre el valor de mercado del activo menos los costos de disposición y su valor en uso, o el valor del servicio recuperable, que es el mayor entre el valor razonable del activo menos los costos de disposición y su costo de reposición.

Por otra parte, el importe por depreciación de las propiedades, planta y equipo únicamente se verá ajustado cuando, atendiendo a las disposiciones el numeral 10.3. Medición posterior de la Norma de Propiedades, planta y equipo, en la revisión mínima, al término de cada periodo contable, exista un cambio significativo en el valor residual, la vida útil y el método de depreciación, reflejando el nuevo patrón de consumo de los beneficios económicos futuros o del potencial de servicio” (subrayado fuera de texto)

Las notas a los Estados Financieros del Senado para la vigencia 2019 revelan:

“Respecto a las limitaciones, durante la vigencia 2019, se continuó con el ajuste sostenible del aplicativos Dinámica Gerencial (gestión de recursos físicos – PPYE e Intangibles) para su interoperabilidad con el módulo contable del SIF Nación, añado al proceso de corrección a la reexpresión inicial de los saldos de PPYE e Intangibles, así como KACTUS para el proceso de nómina

(...)

3.1 Juicios

En la preparación de sus estados financieros la entidad, en relación a la Propiedades, Planta y Equipo (PPYE) e Intangibles, dada los errores determinados en los procesos de conciliación y depuración entre el proceso contable y sus procesos fuentes de gestión de recursos físicos e intangibles, se procedió a la reversión de los movimientos inicialmente registrados producto de la reexpresión de saldos iniciales llevados a cabo en el año 2018, según el proceso de conversión a nuevo marco normativo contable para entidades de gobierno, procediendo a depurar en primera medida aquellos bienes que fuesen inferiores a 2SMMLV, y los totalmente depreciados en uso, para reexpresarlos utilizando la alternativa ii) del instructivo 001 de 2015 para PPYE en entidades de gobierno de la CGN, la cual se refiere al valor de mercado, al costo de reposición o al costo e reposición a nuevo depreciado.

(...)

3.4 Correcciones contables

(...)

Dado lo anterior, y con fundamento en el Concepto 20192000003101 del 07-02-2019, emitido por CGN al Municipio de Hatonuevo, Guajira, se procedió a realizar los registros del proceso de reexpresión por no haber atendido a lo estipulado en el Instructivo 02 de 2015 de la CGN en la vigencia 2018, y que la entidad realizó con posterioridad al primer periodo de aplicación, afectando la subcuenta respectiva de la cuenta 3109-RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES, de conformidad con lo señalado en el capítulo VI, numeral 4.3. Corrección de errores de periodos anteriores, de las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos para Entidades de Gobierno.”.

El Senado de la República, adelantó entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, el proceso de medición inicial de las partidas de Propiedades Planta y Equipo conforme al instructivo 002 del 8 de octubre de 2015 de la Contaduría General de la Nación-CGN, el cual orientó a las entidades de gobierno, para la determinación de los saldos iniciales y elaboración y presentación de los primeros estados financieros en aplicación del nuevo Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

En este sentido, frente a la medición de los elementos de propiedades, planta y equipo, el Senado optó aplicar la alternativa “ii) al valor de mercado, al costo de reposición o al costo de reposición a nuevo depreciado determinados a través de un avalúo técnico en la fecha de transición”

Para determinar el valor de mercado, al costo de reposición o al costo de reposición a nuevo depreciado en la fecha de transición, el Senado de la República suscribió contrato No. 1150 de 2017 con la firma BDO AVALUOS S.A.S con el objeto de “prestación del servicio para realización de los avalúos técnicos de los bienes muebles y vehículos de propiedad del Senado de la República en armonía con las normas internacionales de información financiera y la resolución No. 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación”, en atención a lo dispuesto en el instructivo 002 de 2015.

Teniendo en cuenta que el Instructivo 002 de 2015 tuvo aplicación por una única vez durante el periodo de transición, la alternativa de medición para los elementos de propiedades, planta y equipo no podía ser modificada con posterioridad, dado que el marco normativo de gobierno establece los criterios para la medición posterior, de conformidad con lo establecido en el numeral 10.3. que indica “Medición posterior, en la que indica que estos serán medidos al costo menos la depreciación acumulada menos el deterioro acumulado”.

En la vigencia 2019 el Senado de la República, en las Notas a los Estados Financieros, registró que llevó a cabo el proceso de corrección de errores, denominándolo “reexpresión”, sin tener en cuenta que el término utilizado se refiere a:

“4. REEXPRESIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS La finalidad de la reexpresión de estados financieros consiste en presentar información comparativa como si siempre se hubiera aplicado la misma política contable o como si el error nunca se hubiera cometido, haciendo posible la comparabilidad de las cifras a lo largo del tiempo, sin que sea necesario recomponer los libros de contabilidad desde el periodo más antiguo presentado. Todas las modificaciones a los estados

financieros generadas por la aplicación de nuevas políticas contables o la corrección de errores que surjan después de la fecha de autorización y que no correspondan a una modificación de estados financieros ordenada por el máximo órgano social, serán tratados bajo el procedimiento de reexpresión de estados financieros comparativos.¹³”

El proceso de corrección realizado consistió en la actualización del costo de adquisición histórico con base en los índices de precios del productor (IPP) de la industria colombiana del año 1930 al año 2019 y otros factores, desconociendo por completo el proceso que adelantó en la vigencia 2018; conforme a lo anterior, eliminó todos los registros contables, incluidos aquellos que estaban sustentados en el avalúo técnico realizado por la firma BDO. En este sentido se evidenciaron las siguientes situaciones:

a. El Senado de la Republica suscribió contratos No.942 de 2019 y 097 de 2020 de prestación de servicios, para la asesoría en el proceso de corrección de errores de los bienes de la entidad. Para esta situación, argumentó:

(...)

“4. Informar los errores evidenciados en los saldos iniciales reconocidos el 1 de enero de 2018 por el Senado de la República, en la aplicación del proceso de medición inicial de las partidas de propiedades planta y equipo conforme a la segunda alternativa, es decir, al valor de mercado, al costo de reposición o al costo de reposición a nuevo depreciado determinados a través de un avalúo técnico en la fecha de transición.

RESPUESTA: *La decisión fue tomada debido al resultado del seguimiento realizado en 2019 al proceso de convergencia llevado a cabo el 01 de enero de 2018 donde se evidenció, entre otros, lo siguiente:*

1.Estados Cotables (sic) de 2018 del Senado de la República que no contaban con información de detalle que los soportara por encontrarse desactualizado la aplicativa dinámica gerencial.

2.Bienes totalmente depreciados que se encontraban en servicio a los cuales no se les actualizó su valor y vida útil, como lo estipula el marco normativo vigente.

3.Se reportaron Bienes de control administrativo como activos Algunas de estas inconsistencias hicieron parte del informe de auditoría 2018 emitido por la Contraloría General de la República que originó el no fenecimiento de la información financiera del Senado de la República y un dictamen negativo sobre los estados financieros.

Así mismo, es pertinente precisar que se tomó como insumo la información contenida en el aplicativo Dinámica Gerencial, que ascendía a 16.983 los bienes, la cual fue objeto de depuración como se detalla en el Anexo Técnico y en la Matriz soporte del reconocimiento contable a 31 de diciembre de 2019.

La reexpresión se realiza en concordancia con los diferentes conceptos y la norma emitida por la Contaduría General de la Nación, la cual permite realizar los ajustes necesarios para que la entidad cuente con Estados Financieros Razonables”.

b. Producto de la evaluación realizada, se generaron nuevas mediciones, modificando el costo de reposición de los activos y sus vidas útiles, determinando como nueva fecha de cargue de saldos iniciales, el 01 de mayo de 2019. En este

¹³ Guía Práctica de Transmisión y Reexpresión de Estados Financieros de fin de ejercicio. Superintendencia de Sociedades

proceso se desconocieron las mediciones realizadas mediante avalúo técnico elaborado en el periodo de transición.

c. Los registros de saldos iniciales reconocidos a 1 de enero de 2018, fueron eliminados (reversados) de los Estados Financieros en la vigencia 2019, las nuevas mediciones fueron registradas en el aplicativo SIIF Nación II en el mes de diciembre de 2019, a pesar que la información debió cargarse en el mes de mayo según las correcciones realizadas con base al anexo técnico “*complemento de la convergencia de saldos iniciales a nuevo marco normativo contable para gobierno realizado en el año 2018*” presentado por el contratista el 4 de marzo de 2020.

Mediante oficio AG8.1-14 la CGR indagó sobre la anterior situación en los siguientes términos:

“1. Indicar la(s) razón(es) por la(s) cual(es) el Senado de la República, eliminó los saldos iniciales de las partidas de propiedades planta y equipo (bienes muebles y vehículos) determinados con base en los avalúos técnicos realizados en la fecha de transición por la firma BDO Avalúos S.A.S NIT 800.182.985-1, en armonía con las Normas Internacionales de Información Financiera y la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la República-CGN.

2. Indicar la(s) razón(es) por la(s) cual(es) se desconoció el proceso que adelantó el Senado de la República en el período de transición para la determinación de los saldos iniciales al 1 de enero de 2018, atendiendo la segunda alternativa de medición dispuesta con el Instructivo 002 de 2015 de la CGN, que dice: “ii) Al valor de mercado o al costo de reposición determinado a través de un avalúo técnico en la fecha de transición. La diferencia entre el valor de mercado o el costo de reposición y el valor en libros del activo afectará directamente el patrimonio en la cuenta Impactos por Transición al Nuevo Marco de Regulación.”

El Senado de la República señaló que **“De acuerdo a información suministrada por la jefe de la División Financiera y de Presupuesto se da respuesta conjunta a los numerales 1 y 2 así:**

RESPUESTA: *A principios de 2019 la entidad, en aras de dar aplicación a la uniformidad en la preparación de los estados contables generados en el proceso de recálculo de los valores de los bienes muebles y equipo terrestre que conforman los códigos contables de Propiedad Planta y Equipo decidió realizar las contrataciones de los consultores y la actualización del aplicativo “Dinámica Gerencial”, herramienta tecnológica donde se administran los bienes e intangibles de la entidad.*

Como resultado de esa decisión se reversaron los registros contables realizados el 01 enero de 2018, para las mencionadas tipologías de bienes, y se procedió a efectuar los registros contables correspondientes, con fecha 31 de diciembre de 2019, tomando como base la matriz entregada por el consultor en marzo de 2020, la cual le fue suministrada al equipo auditor en respuestas anteriores.”

d. El reconocimiento de los nuevos valores calculados fue realizado mediante múltiples comprobantes contables, que no guardan coherencia con los documentos soportes, toda vez que el ajuste se realizó debitando y acreditando las cuentas de Propiedad, Planta y Equipo, hasta llegar al saldo determinado en las nuevas mediciones.

e. Los Estados Financieros no fueron objeto de reexpresión al 1 de enero de 2018, la CGR en repetidas oportunidades solicitó explicación sobre el análisis realizado por la entidad para determinar la materialidad en lo relacionado con la reexpresión de los estados financieros de vigencias anteriores. El Senado de la República manifestó que en Acta de Comité de Sostenibilidad Contable del 6 de marzo de 2020 se determinó la materialidad de reexpresión así:

“Los estados financieros comparativos para los años 2019 y 2018 no fueron objeto de reexpresión habida cuenta que la entidad estableció como política los eventos en los cuales una omisión o incoherencia se considera material si esta supera el 10% del total de los activos al 31 de diciembre del año en donde se originó el error.

Esta situación les fue mencionada a los funcionarios de la Contraloría General de la República, CGR, en la reunión que tuvimos el día 2 de septiembre de 2020 a través de la herramienta Microsoft team.

El acta del Comité de Sostenibilidad Financiera y Contable donde se aprobó la inclusión de la política contable antes mencionada fue enviada a la comisión de visita de la CGR el día 8 de septiembre.

El acta de comité de sostenibilidad financiera y contable entregada por el Senado de la República, menciona lo siguiente:

“La Jefe de la Sección de Contabilidad informa que el MdePC de la entidad (RF-Ma02, aprobadas en Acta No. 27 del 07 de mayo de 2018) no contienen la definición de la materialidad para corregir un error de periodos anteriores, y que impliquen reexpresión retroactiva de los Estado Financieros ni los porcentajes para las variaciones significativas a justificar para el reporte al CHIP- Contaduría General de la Nación.

Por lo anterior, solicita sea aprobado el siguiente texto en el MdePC dentro del título Materialidad o Importancia relativa.

“Para el Senado de la República una omisión o incoherencia se considera material si esta supera el 10% del total de los activos al 31 de diciembre del año donde se originó el error, y por lo tanto se debe reexpresar de forma retroactiva, desde el periodo donde se originó el error en los estados financieros”.

De lo anterior se resalta que las decisiones sobre materialidad fueron tomadas con posterioridad al proceso de corrección de errores realizado en la vigencia 2019 y que, a la fecha de la presente auditoría, no se ha incluido en el Manual de Políticas Contables, adicionalmente el porcentaje determinado no atiende a lo establecido en las características fundamentales de relevancia del nuevo marco normativo para entidades de gobierno, puesto que no tuvo en cuenta la naturaleza y magnitud de las partidas.

f. De acuerdo con el anexo técnico, la aplicación de actualización del costo de adquisición histórico se realizó utilizando los Índices de Precios al Productor (IPP) de la industria colombiana. Para el cálculo se utilizó el IPP año actual (2019 = 116,49), cuando debía calcularse con el IPP de 2017 (2017 =113,256), toda vez

que la corrección de errores correspondía al 01 de enero de 2018, afectando el cálculo del valor de reposición de los bienes y por ende su depreciación.

g. El contratista anexó archivo en formato Excel, en el cual se realizaron los cálculos de valor de reposición, vidas útiles y depreciación, así como el documento técnico donde se describe la metodología; sin embargo, al verificar la metodología de medición, estableció que la estimación de la depreciación se determinaría desde la fecha de adquisición del bien hasta la fecha de transición (31/12/2017), pero en el anexo técnico (Excel) no tomaron la fecha de transición (31/12/2017) sino (31/12/2019), presentando inconsistencias entre el documento que contiene la metodología y el archivo en el cual se realizan los cálculos del valor de reposición y depreciación.

h. Así mismo en el Documento Técnico donde indica la metodología expresa que *“la medición inicial (reexpresión propiedades, planta y equipo) para las propiedades, planta y equipo cuyo valor individual sea mayor a 2.5 SMMLV del año 2017 (\$1.844.292) y no hayan sido objeto de actualización (valorizaciones), se medirán por la alternativa II, Al valor de mercado, al costo de reposición o al costo de reposición a nuevo depreciado determinados a través de un avalúo técnico en la fecha de transición (31/12/2017)”* No obstante, en el anexo técnico en archivo Excel se observa lo siguiente:

- Se utilizó como referencia 2 salarios mínimos legales vigentes
- El salario mínimo utilizado en las mediciones corresponde al año 2019 (\$828.116) y no al de la fecha de transición (\$737.717), originando incorrección en los cálculos para la reclasificación y reconocimiento de los activos.

i. Al realizar el reconocimiento de los nuevos valores calculados se modificaron las vidas útiles de los elementos de propiedad, planta y equipo, las cuales son inconsistentes con las definidas en el manual de políticas contables. Por otra parte, se observa que las vidas útiles estimadas no guardan coherencia con el tipo de bien, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No.9
Comparación Vidas Útiles

Código Cuenta	Nombre del Bien	Anexo Técnico (Excel)	Manual Políticas
1645	Plantas, Ductos y Túneles		
164501	Plantas de Generación	50 años	10 años
1655	Maquinaria y Equipo		
165511	Herramientas y Accesorios	40 años	5 años
165520	Equipo de Centros de Control		10 años
165526	Equipo de Seguridad y Rescate		10 años
1660	Equipo Médico y Científico		
166009	Equipo de Servicio Ambulatorio	30 años	10 años
1665	Muebles, Enseres y Equipo de Oficina		
166501	Muebles y Enseres	30 años	10 años
166502	Equipo de Oficina		5 años

1670	Equipos de Comunicación y Computación		
167001	Equipos de Comunicación	Entre 20 y 30 años	5 años
167002	Celulares		3 años
167003	Equipos de Computación		5 años
167004	Satélites y Antenas		10 años
1675	Equipos de Transporte, Tracción y Elevación.		
167502	Terrestre	30 años	5 años
1680	Equipo de Comedor, Cocina, Despensa y Hotelería		
168002	Equipo de Restaurante y Cafetería	30 años	5 años
1681	Bienes de Arte y Cultura		
168101	Obras de Arte	50 años	40 años

Fuente: Senado

Elaboró: Equipo auditor

j. La depreciación acumulada reconocida a 30 de abril de 2019 fue objeto de eliminación (reversión), afectando la cuenta resultado de ejercicios anteriores. Para los bienes adquiridos antes del 31 de diciembre de 2017, se estimó nueva vida útil, la cual inicia con la fecha de adquisición, haciendo un corte de la vida transcurrida hasta el 30 de abril de 2019, el tiempo restante, se constituyó como la vida útil remanente y sobre esta se inicia el cálculo de la alícuota mensual de depreciación e inició a partir del 1 de mayo de 2019.

Sin embargo, el documento técnico presentado por el contratista, establece que el Costo de reposición se convertirá en el nuevo costo del bien y será la base para iniciar depreciación de vida útil remanente a partir del 01/01/2018, siendo inconsistente con el procedimiento que aplicaron.

De otra parte, en la revisión y análisis de las cuentas que integran el grupo de propiedad, planta y equipo se determinaron las siguientes incorrecciones materiales:

a. Verificados los registros de Dinámica Gerencial, aplicativo que controla los bienes del Senado y que funge como auxiliar contable, se evidenció que los saldos de las cuentas que integran el grupo de Propiedades, Planta y Equipo, reflejado en los Estados Financieros, no incluyen todos los bienes de la entidad a 31 de diciembre de 2019

Lo anterior genera incorrección material de subestimación en los saldos contables por \$1.998.862.342 en el grupo 16-Propiedades, planta y equipo y por el mismo valor una subestimación del patrimonio institucional.

Tabla No.10

Subestimación por bienes que no están en contabilidad

cuenta	cantidad	Valor \$
164501	4	4.387.796
165520	206	834.564.380

166009	2	9.520.000
166501	153	206.879.779
166502	13	32.893.310
167001	120	259.807.537
167002	675	649.210.268
167007	1	1.599.272
	1119	1.998.862.342

Fuente: Reportes Senado de la República
Elaboró: Equipo Auditor

b. Teniendo en cuenta la inadecuada utilización de variables para la determinación del costo de reposición, la CGR realizó recálculo, aplicando los parámetros correctos, esto es el IPP y el salario mínimo legal vigente, para determinar los saldos iniciales a 1 de enero de 2018. Por lo anterior se presentan las siguientes situaciones.

- Para los bienes muebles inferiores a 2 SMMLV se determinó incorrección material como subestimación en el grupo 16-Propiedades, Planta y Equipo por \$1.400.132.399 y por ende una subestimación del patrimonio institucional. (Tabla No. 11)

- Para los bienes muebles superiores a 2SMMLV adquiridos hasta el 31 de diciembre de 2017, se determinó incorrección material como sobrestimación en el grupo 16-Propiedades, planta y equipo por \$860.350.072 y por ende una sobrestimación del patrimonio institucional. (Tabla No. 12). El recalculo realizado por la CGR únicamente se realizó a los bienes a los cuales el Senado de la República no les había realizado avalúo¹⁴ en el periodo de transición, toda vez que estos avalúos son inmodificables, en atención al Marco Normativo y a los conceptos de la CGN.

¹⁴ Los bienes con avalúo que se tuvieron cuenta para el análisis corresponden a 1.103 que fueron reportados por el Senado en respuesta al oficio AG8.1-9 Numeral 4.

Tabla No.11
Diferencias en Bienes menores a 2 SMMLV

BIENES SUJETOS A REEXPRESIÓN COSTO DE REPOSICIÓN A DEPRECIADO NUEVO	VALOR HISTORICO SENADO (EEFF)	RECALCULO CGR					DIFERENCIA VALOR	DIFERENCIA CANTIDAD	CONCLUSION
		CANT. BIENES EEFF	VALOR HISTORICO CGR	COSTO REPOSICION CALCULADO CGR	CANTI. BIENES CGR	REPOSICION SMMLV 2017 CGR			
PPYE < 2 SMMLV - Gastos Control Administrativo < 0 = 2017 2018 2019	6.851.950.602	10401	6.854.099.534	Para estos Elemento no hubo cálculo de costo de reposición	9.776	5.885.558.679	968.540.855	625	Subestimación del Activo
PPYE < 2 SMMLV Gasto Control Administrativo < 0 = 2017 - Costo de Reposición a Depreciado Nuevos	4.022.498.528	1864	4.022.498.528	El Senado de la Republica actualizo los bienes a costo de Reposición para determinar cuáles Superaban los 2 SMMLV. No obstante, los reclasificó por su costo Histórico.	1.718	3.628.953.080	393.545.448	146	Subestimación del Activo
Corrección del Registro x que fueron PPYE siendo < ó 2 SMMLV 2019	38.046.096	24	38.046.096	Para estos Elemento no hubo cálculo de costo de reposición	0	-	38.046.096	24	Subestimación del Activo
TOTAL		12289			11.494		1.400.132.399	795	

Fuente: Reportes Senado de la República

Elaboró: Equipo Auditor

Tabla No.12
Diferencias en Bienes mayores a 2 SMMLV

	Cantidad	Costo de Reposición Senado (EEFF)	Cantidad Bienes con avalúo	Valor del Avalúo	RECALCULO CGR		Diferencia en valor	DIFERENCIA VALOR	CONCLUSION
					Cantidad Bienes con Costo de Reposición CGR	Valor con Costo de Reposición CGR			
Bienes sujetos a reexpresión Costo de Reposición a Depreciado Nuevo									
> 2 SMMLV 2017 < - 2773	2773	21.202.875.0240	1.103	7.461.201.698	1670	12.881.323.255	860.350.072	1670	Sobrestimación de los Activos

Fuente: Reportes Senado de la República

Elaboró: Equipo Auditor

Para la depreciación acumulada, la CGR se abstiene de realizar el recalcu, debido a que la vida útil utilizada para determinar el valor de reposición no es concordante con la vida útil establecida en el manual de políticas contables y es la que debería utilizarse, por lo tanto, se constituye una incertidumbre sobre el saldo de la depreciación acumulada de los bienes muebles del Senado de la República a 31 de diciembre de 2019 que asciende a \$746.333.690.

Así las cosas, el Senado de la República debió reexpresar los Estados Financieros de la vigencia 2018, lo anterior con fundamento a lo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, los conceptos de la CGN y especialmente, en lo sustentado por ellos mismos, por cuanto ha dejado claro en sus respuestas y en el proceso de corrección de errores de periodos anteriores adelantados, que los saldos iniciales del 1 de enero de 2018 contenían errores y que no se encontraban reconocidos todos los bienes muebles que integraban las Propiedades, Planta y Equipo. Aunado a lo anterior, si en la vigencia 2019 se modificaron todos los criterios para la medición inicial de los bienes muebles, dichos valores no eran comparables con los de la vigencia 2018.

Lo anterior, se debe a la inadecuada interpretación del nuevo marco normativo, a deficiencias del control interno contable, ausencia del proceso de conciliación entre contabilidad y la División de bienes y servicios, así como, a las inconsistencias y errores evidenciados en el registro y control de los elementos en el aplicativo Dinámica Gerencial y SIIF Nación, generando Estados Financieros que no atienden a las características fundamentales de relevancia, representación fiel, verificabilidad y comparabilidad.

Esta observación se comunica con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta del Senado de la República

“Mediante oficio DGA-CS-CV19-4168-2020 del 30 de noviembre de 2020, el Senado manifestó lo siguiente:

En atención a la observación No. (...)7 Bienes muebles comunicada mediante AF SENADO AG8.1-22, con toda atención nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

1- Antecedentes

A partir de los hallazgos efectuados por la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República a los estados financieros de la vigencia 2018, el Senado de la República adelantó una revisión del proceso aplicado con ocasión de la medición inicial de los saldos para la transición al nuevo marco normativo contable adoptado mediante Resolución 533 de 2015 en particular a lo relacionado con las propiedades, planta y equipo.

Es importante mencionar que, el proceso de inicialización de saldo en el Senado de la República tuvo contratiempos ajenos a la entidad, como lo fue, la enfermedad sufrida por la funcionaria que cumplía el rol y la responsabilidad como contadora, ocasionándole largos periodos de incapacidad durante todo el periodo de transición según lo dispuesto por la Contaduría General de la Nación, trayendo como consecuencia adicional, la renuncia de la funcionaria al cargo y a partir de allí siguió un periodo de interinidad del cargo de contador, situación que no permitió un desarrollo normal de las actividades contenidas en el instructivo 002 de 2015.

En la revisión adelantada, se identificó una serie de situaciones que afectaba la información financiera y comprometían el cumplimiento de las características fundamentales de relevancia y representación fiel a que se refiere el marco conceptual aplicable a entidades de gobierno, en particular lo referente a las propiedades, planta y equipo, en razón a que las políticas contables contenidas en el manual definido para la entidad, contiene instrucciones que no son aplicables al Senado de la República por las características de la entidad, además no atiende a las necesidades de información ni la realidad económica como lo son:

- las vidas útiles definidas,*
- el valor residual de los bienes inmuebles,*
- lo relacionado al deterioro del valor,*
- Adiciones y mejoras,*
- Periodicidad en la revisión de vidas útiles, valor residual y deterioro*
- Bienes sujetos a control administrativo*

Adicionalmente, se pudo evidenciar, que el proceso de medición inicial desarrollado en su momento, no cubrió la totalidad de los bienes que conforman las propiedades, planta y equipo pues tan solo se consideró un universo de 1.151 bienes y que los resultados fueron registrados en forma agregada a los estados financieros a través del SIIF Nación y no se actualizó la información contenida en el aplicativo complementario Dinámica Gerencial en el cual se administra y controla los bienes de la entidad y que además sirve como auxiliar detallado del SIIF Nación, en tal sentido no fue posible conciliar la información manejada en el Área de Recursos Físicos con la contenida en el Área Contable, lo que permitió a la entidad concluir a partir del costo beneficio, que era más adecuado, optar por adelantar una corrección a la medición inicial de los bienes muebles de la entidad a la que se le llamó reexpresión, en el marco de la corrección de errores de una vigencia anterior, que desgastar a las áreas en busca de entender integralmente el proceso desarrollado, el resultado del mismo, los registros contables efectuados y el impacto en el patrimonio de la entidad.

Es prudente comentar, que el Senado de la República tiene claridad que las instrucciones contenidas en el instructivo 002 de 2015 emitido por la Contaduría General de la Nación era de aplicación por una única vez y durante la transición al nuevo marco de regulación contable, al igual que lo señalado en el capítulo VI, numeral 4.3. Corrección de errores de periodos anteriores, de las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos para Entidades de Gobierno.

De igual forma, es importante aclarar que, para el proceso de corrección de la medición inicial optado, en ningún momento le significó al Senado de la República el desembolso de nuevos recursos para este fin, sino que el mismo se desarrolló dentro de la transversalidad del contrato firmado con el asesor Francisco Bautista Villalobos cuyo objeto era el “asesoramiento de la seguridad de la información” y el recurso humano disponible en la entidad.

2- Procedimiento aplicado

A partir de la información contenida en el aplicativo complementario Dinámica Gerencial al 30/04/2019 fecha en la cual fue tomada la decisión de reexpresar la propiedad, planta y equipo, se inició la planeación y del procedimiento optado, donde se identificó la necesidad de ejecutar varias etapas a lo largo de la vigencia 2019, pues un proceso de esta naturaleza, magnitud y complejidad no es posible evacuarlo en un mes o en un trimestre, en razón a que existían muchas variables que considerar y sobre todo solucionar, entre ellas, la necesidad de actualizar el aplicativo de administración de bienes a una versión que permitiera la gestión de bienes conforme al nuevo marco normativo de entidades de gobierno, adicionalmente, como el recurso humano para este trabajo era el mismo de la entidad, no se contó con una dedicación exclusiva pues con el mismo recurso se debió atender el día a día de las dependencias, lo cual explica por qué si el proceso comenzó en mayo los resultados fueron obtenidos y registrados hasta diciembre de 2019. Las etapas ejecutadas consistieron en lo siguiente:

a) Recolección de la información: Se solicitó a la División de Bienes y Servicios, el universo total de los bienes contenidos en el aplicativo complementario Dinámica Gerencial y que conforman la propiedad, planta y equipo de la entidad, es importante aclarar que los bienes inmuebles no son incluidos en este aplicativo, motivo por el cual, no fueron considerados, como resultado, se identificó que se tenían registros de 16.983 bienes por valor de \$53.461.820.370.65 a ese corte. b) Validación y análisis: Una vez recolectada la información y con el apoyo de los funcionarios del Almacén, se identificó que dentro del sistema complementario Dinámica Gerencial, los bienes presentan 3 condiciones lo cual fue revelado en la nota específica 10 propiedades, planta y equipo, así:

1-Salidas: Esa condición la tienen los activos que, han sido reclasificados a control administrativo atendiendo lo dispuesto en el procedimiento adoptado mediante resoluciones 0868 y 1159 de 2003, retirados por siniestro para indemnización por parte de la aseguradora y dado de baja de los activos de la entidad aplicando el proceso administrativo para las bajas y respaldados con los documentos soportes necesarios, pero que siguen figurando en el sistema para consulta y trazabilidad de los bienes; es de resaltar que estos bienes presentaban esa condición al inicio del proceso y en ningún momento fueron retirados como consecuencia del proceso. En esta condición, se tenía registros de 1.379 bienes.

2- Totalmente depreciados: Esta condición la tenía asignada los bienes que, en cumplimiento a lo dispuesto por la Contaduría General de la Nación con anterioridad a la fecha de transición, donde cada vigencia emitía un instructivo en el cual se indicaba el tratamiento contable de los activos de "menor cuantía" refiriéndose a aquellos cuyo valor de adquisición era inferior a 50 UVT de cada vigencia, se podían depreciar en el mismo periodo contable sin considerar su vida útil.

De igual forma, en el aplicativo complementario Dinámica Gerencia, también se le asignaba esta condición, a bienes que habían agotado su vida útil o totalmente depreciados pero que físicamente seguían en la entidad, continuaban prestando el servicio para el cual fueron adquiridos y hacían parte de los saldos de las propiedades planta y equipo a costo cero, tratamiento equivocado a lo dispuesto en el marco normativo precedente y que tampoco es permitido en el nuevo marco normativo.

Lo anterior, permitió a la entidad concluir, que las vidas útiles definidas en el manual de políticas contables no eran de aplicación a los bienes del senado, en razón a que desconoció la longevidad de los mismos y la experiencia de la entidad con el manejo de los bienes y la realidad económica de los bienes, de tal forma que, al aplicarse, los activos quedarían en condición de totalmente depreciados, pero al servicio de la entidad, lo cual no es permitido por el actual marco de regulación contable.

En condición totalmente depreciados en el aplicativo complementario Dinámica Gerencial, se identificó un total de 12.921 bienes.

3- Activos en uso: Esta condición la tenían en el aplicativo complementario Dinámica Gerencial, los bienes que tenían saldo por depreciar, que estaban en uso y que físicamente estaban en la entidad, los cuales ascendieron a 2.683 bienes.

Una vez validada y analizada la información existente en el aplicativo complementario Dinámica Gerencial, se identificó un universo de 4.637 bienes que debieron ser considerados para la medición inicial, cifra muy superior a los 1.151 bienes inicialmente medidos, así mismo, fue necesario, replantear la vida útil de los bienes definida en el manual de políticas, pues no era viable su aplicación por las razones ya explicadas, en ese sentido se propuso los siguientes rangos para la vida útil así:

CLASES DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	RANGOS DE VIDA ÚTIL
EDIFICACIONES	Entre 2 y 150 años
PLANTAS, DUCTOS Y TÚNELES	Entre 2 y 50 años
REDES, LÍNEAS Y CABLES	Entre 2 y 50 años
MAQUINARIA Y EQUIPO	Entre 2 y 40 años
EQUIPO MÉDICO Y CIENTÍFICO	Entre 2 y 30 años
MUEBLES, ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA	Entre 2 y 30 años
EQUIPO DE COMUNICACIONES	Entre 2 y 30 años
EQUIPO DE COMPUTACIÓN	Entre 2 y 15 años
EQUIPO DE TRANSPORTE TERRESTRE	Entre 2 y 30 años
EQUIPO DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERIA	Entre 2 y 30 años
BIENES DE ARTE Y CULTURA	Entre 2 y 50 años

CLASES DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO RANGOS DE VIDA ÚTIL

Los rangos anteriormente propuestos, fueron los que finalmente se aplicaron en la metodología para la corrección de la medición inicial (reexpresión) de las propiedades, planta y equipo, lo cual explica las diferencias referidas por la auditoría, en vidas útiles, vida útil remanente, en depreciación y en mediciones.

No obstante, lo anterior, y a partir de las muchas debilidades que tiene el manual de políticas contables, se decidió que dicho manual debería ser sometido a una revisión exhaustiva y total para ser ajustado a las necesidades de información y a la realidad económica del Senado de la República a finales de la vigencia, sin embargo, el 23 de diciembre de 2019 la Contaduría General de la Nación expide la Resolución 425 de 2019 "Por la cual se modifican las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno" la cual tenía aplicación a partir del 1º de enero de 2020 y deroga, a partir de esa misma fecha, las resoluciones 484 de 2017, 582 de 2018, 131 de 2019 y 319 de 2019, el

artículo 1º de la Resolución 368 de 2019 y la doctrina contable pública que le sea contraria, por lo cual, no era prudente desgastar la entidad y en particular los funcionarios comprometidos con esta actividad en actualizar el manual con unas políticas que ya no sería aplicables, pues su sustento normativo ya no estaría vigente, motivo por el cual se decidió que su ajuste y actualización se efectuaría en la vigencia 2020 bajo las nueva normas contenida en el anexo de la Resolución 425 de 2019.

c) *Medición inicial: El proceso realizado fue explicado en el anexo técnico que junto con la matriz tiene la entidad y conoció la comisión auditora, sin embargo, es prudente efectuar las siguientes precisiones y aclaraciones, así:*

La metodología y la herramienta en Excel, fue construida a partir de lo dispuesto por la Contaduría General de la Nación en el instructivo 002 de 2015, numeral 1.1.9 propiedades, planta y equipo, literal d) alternativa II, Al valor de mercado, al costo de reposición o al costo de reposición a nuevo depreciado, considerando, además, lo dispuesto en el Marco Conceptual numeral 6.3.3 Medición específica y no específica para una entidad:

“Las mediciones se pueden clasificar dependiendo de si son o no específicas para una entidad. Las mediciones específicas para una entidad reflejan las limitaciones económicas y las condiciones actuales que afectan los posibles usos de un activo y la liquidación de un pasivo por parte de una entidad; además, pueden reflejar oportunidades económicas que no están disponibles para otras entidades y riesgos que no tienen otras entidades. Las mediciones que no son específicas para una entidad reflejan oportunidades y riesgos del mercado general”.

En consecuencia, los bienes que conforman la propiedades, planta y equipo fueron objeto de avalúo según lo dispuesto en el Marco Conceptual, numerales 6.3.4 medición de los activos y 6.3.4.4 costo de reposición, desde un enfoque de costo de reposición menos depreciación.

Los bienes que conforman las propiedades, planta y equipo del Senado de la República, para efecto de la corrección de la medición inicial fueron clasificados en adquiridos hasta el 31/12/2017 a los cuales se les aplicó la metodología y en adquiridos posteriores al 1/01/2018, los cuales no fueron considerados, pues ya se habían adquiridos bajo el nuevo marco y se midieron por el costo.

Si bien es cierto en el anexo técnico que sustenta el proceso realizado hace referencia a que los activos cuyo costo fuera inferior a 2.5 SMMLV de 2017 serían reconocidos al gasto para control administrativo, en la práctica se atendió lo dispuesto en la política contable, es decir los bienes cuyo costo sea inferior a 2 SMMLV.

Para los bienes adquiridos después del 1/01/2018, solo se efectuó recalcular de la depreciación acumulada con base a la vida útil propuesta, sin considerar la dispuesta en el manual de políticas por las razones anteriormente explicadas.

El proceso tuvo inicio en el mes de mayo de 2019 y se concluyó al cierre de la vigencia, motivo por el cual, los registros contables se efectuaron en diciembre de 2019.

Como se explicó anteriormente, el proceso que inicialmente se realizó no incluyó el total de bienes que conformaban las propiedades, planta y equipo, los registros contables fueron de forma agregada y tampoco sus resultados fueron cargados al aplicativo complementario Dinámica Gerencial, motivo por el cual y para efectos del registro contable producto de la aplicación de la corrección de la medición inicial, se reversaron los registros de los estados financieros correspondientes a depreciaciones y se registraron los obtenidos en el proceso desarrollado, con relación al costo, se realizaron los registros contables necesarios para reflejar la realidad económica de los costos de las

propiedades, planta y equipo del Senado de la República acorde con los resultados arrojados en la metodología aplicada.

4- Con relación a la incorrección material como subestimación en los saldos contables por \$1.895.742.293 en el grupo 16-Propiedades, planta y equipo y por el mismo valor una subestimación del patrimonio institucional por no incluir todos los bienes de la entidad a 31 de diciembre de 2019, nos permitimos comentar que de acuerdo a lo explicado en el numeral 2 Procedimiento aplicado, literal b) validación y análisis, al iniciar el procedimiento se analizó el 100% de los bienes registrados en el aplicativo Dinámica Gerencial, los cuales ascendían a 16.983 y presentaban en el aplicativo los siguientes estados:

- Estado de "salida" con un total de 1.379 bienes.*
- Estado de "totalmente depreciados" con un total de 12.921 bienes*
- Estado de "activo" con un total de 2.683 bienes*

De lo anterior, no se tuvo en cuenta 1.379 bienes porque previamente al proceso se habían sido reclasificados a control administrativo y retirados por siniestro e indemnizados por la aseguradora, como se explica ampliamente en la respuesta que se dio a la observación (...) baja de bienes la cual solicito considerar como complemento a esta respuesta.

Ahora bien, de los 12.921 bienes en condición de totalmente depreciados, 10.983 bienes estaban reclasificados al gasto en la cuenta 511174 asignación de bienes y servicios, en aplicación a políticas contables y procedimientos adoptados por la entidad, adicionalmente se descontó 24 bienes que habían sido adquiridos en el año 2019 y claramente no se les debía tener en cuenta, por lo tanto, se consideró para el procedimiento de corrección a la inicialización de saldos 2.498 bienes que estaban totalmente depreciados y que seguían prestando servicio a la entidad registrados contablemente a saldo cero.

De los 2.683 bienes en estado activo, se descontaron 542 bienes adquiridos en las vigencias 2018 y 2019 bajo el nuevo marco normativo y 2 bienes clasificados en control administrativos, por lo cual no debían tener en cuenta para dicho proceso, así las cosas, se le aplicó el procedimiento a 2.139.

Con fundamento en lo anterior, la entidad aplicó el procedimiento de corrección de los saldos iniciales a un total de 4.637 bienes, lo cual permite concluir que se incluyó el 100% de los bienes que eran susceptibles a ser considerados para la corrección de saldos iniciales adelantada por el Senado de la República en la vigencia 2019, en tal sentido no existe ninguna incorrección material a la que hace referencia la observación.

5- Con relación a los movimientos que refleja la cuenta 165520 equipos de centros de control, adjunto, adjunto comprobantes No. 6804 del 31/05/2019 el cual corresponde a ajustes de 289 bienes, 17039 del 30/11/2020 el cual corresponde a traslados de bienes del almacén al servicio y 17040 del 30/11/2020 el cual corresponde a traslado de bienes en uso al almacén en la cuenta propiedades, planta y equipo no explotados, con sus correspondientes soportes originados desde el Área de Almacén de la Entidad.

Con lo anterior, se explica el proceso desarrollado por el Senado de la República con relación a las propiedades, planta y equipo durante la vigencia 2019 y se reconoce que el mismo no se acogió a lo contenido en el manual de peticiones contables de la entidad en razón a las muchas falencias y debilidades contenidas e identificadas por la administración, sin embargo, se solicita considerar, que el proceso ejecutado permitió a la entidad presentar unos estados financieros razonables y que permiten el cumplimiento de las características fundamentales de relevancia y representación fiel a que se refiere el marco conceptual aplicable a

entidades de gobierno, por lo cual se solicita, retirar la connotación de incidencia disciplinaria y la observación en el informe final”.

Análisis de la respuesta

El Senado de la República inicia su respuesta, argumentando que los inconvenientes relacionados con el estado de salud de una funcionaria “no permitió un desarrollo normal de las actividades contenidas en el instructivo 002 de 2015”, sin embargo, a pesar de las circunstancias, la entidad debió cumplir previamente con las diferentes actividades de análisis y depuración de la información¹⁵, indicados en la Resoluciones, Instructivos y Circulares, emitidos por la CGN para la implementación del nuevo Marco Normativo.

Frente a la diferencia en las vidas útiles utilizadas para el cálculo de la depreciación con respecto a las definidas en el Manual de Políticas Contables, responde en los siguientes términos: “(...)No obstante, lo anterior, y a partir de las muchas debilidades que tiene el manual de políticas contables, se decidió que dicho manual debería ser sometido a una revisión exhaustiva y total para ser ajustado a las necesidades de información y a la realidad económica del Senado de la República a finales de la vigencia, sin embargo, el 23 de diciembre de 2019 la Contaduría General de la Nación expide la Resolución 425 de 2019 "Por la cual se modifican las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno" la cual tenía aplicación a partir del 1º de enero de 2020(...)”.

Al respecto, es importante señalar que, al iniciar el análisis de la información para llevar a cabo la corrección de errores, el Senado de la República no tenía conocimiento de la existencia de la Resolución 425, toda vez que la misma fue publicada el 23 de diciembre 2019, momento en el cual la entidad ya había tomado la decisión de modificar sus políticas contables y había llevado a cabo mediciones y reconocimiento de hechos económicos bajo estas nuevas políticas, por lo que el argumento expuesto no es de recibo. También afirma que “A partir de los hallazgos efectuados por la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República a los estados financieros de la vigencia 2018, el Senado de la República adelantó una revisión del proceso aplicado con ocasión de la medición inicial de los saldos para la transición al nuevo marco normativo contable adoptado mediante Resolución 533 de 2015 en particular a lo relacionado con las propiedades, planta y equipo”., al respecto cabe indicar que el proceso auditor a la vigencia 2018 se adelantó en el segundo semestre de 2019, fecha posterior al inicio del proceso de corrección de errores, esto es, el 30 de abril de 2019, por lo que este argumento carece de sustento.

Por lo anterior, los argumentos expuestos no resultan válidos para la CGR, toda vez que, no existe concordancia, entre las fechas de inicio de ejecución del proceso

¹⁵ Esto es, la verificación de sus bienes y la actualización de su aplicativo Dinámica Gerencial que funge como auxiliar contable en la administración y control de los bienes de propiedad del Senado, entre otras actividades que permitieran reflejar la realidad económica a 1 de enero de 2018.

de corrección de errores (30 de abril de 2019) y las fechas de los resultados del informe de auditoría y la publicación de la Resolución 425 (diciembre de 2019), las cuales se esgrimen para desvirtuar el hallazgo comunicado y con el objeto de justificar la falta de actualización del Manual de Políticas Contables y por ende incumplir lo establecido en el nuevo Marco Normativo para entidades de gobierno

Con respecto a la reversión de los registros contables el Senado menciona “(...)se reversaron los registros de los estados financieros correspondientes a depreciaciones y se registraron los obtenidos en el proceso desarrollado, con relación al costo, se realizaron los registros contables necesarios para reflejar la realidad económica de los costos de las propiedades, planta y equipo del Senado de la República acorde con los resultados arrojados en la metodología aplicada”, con relación a esta afirmación, la CGR reitera que los registros contables reversados, no solo corresponden a la depreciación, sino que también se reversó la medición inicial reconocida el 1 de enero de 2018, la cual se encontraba sustentada en avalúos técnicos realizados a la fecha de la transición. Es así, como en el proceso de corrección de errores realizado a 4.637 activos, se incluyeron los bienes que contaban con avalúo técnico realizado conforme a lo establecido en el Nuevo Marco Normativo y que, por lo tanto, no debieron ser objeto de una nueva medición.

Frente a la obligatoriedad de reexpresión de los Estados Financieros de la Vigencia 2018, el Senado no se pronuncia en esta respuesta, no obstante, en mesa de trabajo del 25 de noviembre de 2020, sostuvo que “omitieron la formalidad de reexpresar”, es decir, el Senado aceptó lo comunicado en la observación en lo relacionado con la reexpresión de Estados Financieros.

Así las cosas, el Senado no presenta argumentos válidos que permitan desvirtuar el hallazgo, razón por la cual, se mantiene en los términos del presente informe.

Hallazgo No. 5. Pago intereses moratorios

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Régimen de Contabilidad Pública, define los Pasivos como:

“6.1.2. Pasivos

Un pasivo es una obligación presente producto de sucesos pasados para cuya cancelación, una vez vencida, la entidad espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos o un potencial de servicio.

Al evaluar si existe o no una obligación presente, la entidad se basa en la información disponible al cierre del periodo para establecer si existe la probabilidad de tener o no la obligación; si es mayor la probabilidad de no tenerla, no hay lugar al reconocimiento de un pasivo. Se considera que existe una obligación presente cuando la entidad evalúa que tiene poca o ninguna alternativa de evitar la salida de recursos.

Los pasivos proceden de transacciones u otros sucesos pasados. Así, por ejemplo, la adquisición de bienes y servicios da lugar a cuentas por pagar (a menos que el pago se haya anticipado o se haya hecho al contado) y la recepción de un préstamo bancario da lugar a la obligación de reembolsar la cantidad prestada. Sin embargo, los pasivos también pueden originarse en obligaciones sobre las cuales existe incertidumbre en relación con su cuantía y/o fecha de vencimiento.

Las obligaciones pueden ser exigibles legalmente como consecuencia de la ejecución de un contrato o de un mandato contenido en una norma legal; también pueden ser producto de acuerdos formales que, aunque no son exigibles legalmente, crean una expectativa válida de que la entidad está dispuesta a asumir ciertas responsabilidades frente a terceros. La cancelación de una obligación presente implica que la entidad entrega unos recursos que llevan incorporados beneficios económicos o un potencial de servicio.

La extinción de una obligación presente puede llevarse a cabo de varias maneras, entre otras, el pago en efectivo; la transferencia o traslado de otros activos; la prestación de servicios; la sustitución de esa obligación por otra; y la prescripción de la obligación de acuerdo con la normatividad sobre la materia.

“6.2.2 Reconocimiento de pasivos: Se reconocerán como pasivos, las obligaciones presentes que tenga la entidad, que hayan surgido de eventos pasados y que, para liquidarlas, la entidad deba desprenderse de recursos que incorporan un potencial de servicio o beneficios económicos futuros, siempre que el valor de la obligación pueda medirse fiablemente”.

El Manual de Políticas Contables del Senado de la República¹⁶, en el capítulo II-PASIVOS, establece:

1. CUENTAS POR PAGAR:

Son las obligaciones adquiridas por el Senado de la República con terceros, originadas en el desarrollo de sus actividades y de las cuales se espera, a futuro, la salida de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento.

Política de Gestión La Entidad dentro de su gestión contempla:

- Registrar las obligaciones.
- Realizar los pagos al beneficiario final de la obligación a través del aplicativo SIIF Nación.
- Realizar los pagos de las deducciones en los tiempos establecidos.
- Registrar las instrucciones adicionales de pago (servicios públicos).
- Transmitir los archivos de pago de nómina.
- Anular órdenes de pago por rechazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La pagaduría en estricta aplicación al Artículo 16 Decreto 2674 del 21 de diciembre de 2012, en su política de gestión, el cual expresa: “Las entidades y órganos ejecutores del SIIF Nación efectuarán el pago de sus obligaciones directamente a los beneficiarios a través de dicho aplicativo con abono a una cuenta bancaria previamente registrada y validada en el mismo. En los casos que expresamente determine el Comité Operativo y de Seguridad del SIIF Nación, el pago se efectuará a través de la pagaduría de la Entidad.”

¹⁶ RF-MA01, Versión 003, sin acto administrativo de adopción, emitido por el representante legal o la máxima instancia administrativa de la entidad, conforme lo establece la Resolución 193 del 5-05-2016. El documento fue revisado y aprobado por el grupo de evaluación de documentos mediante acta 117 de 2018.

1.2. Reconocimiento Se reconocerán como cuentas por pagar las obligaciones adquiridas por el Senado de la República con terceros, al recibo de bienes y servicios de las cuales se espera, a futuro, la salida de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento.

1.2.1. Cuentas contempladas como Cuentas por Pagar

Dentro de esta política se encuentra el manejo de las siguientes cuentas por pagar sin limitarse a ellas:

- Adquisición de Bienes y Servicios*
- Recursos a favor de terceros*
- Descuentos de Nómina*
- Retención en la Fuente e Impuesto de Timbre*
- Impuestos, Contribuciones y Tasas por Pagar*
- Créditos Judiciales*
- Otras Cuentas por Pagar*

1.2.2. Descripción de las Cuentas por Pagar

(...)

→ Créditos Judiciales-2460: Representa el valor de las obligaciones por concepto de fallos en contra de la entidad, debidamente ejecutoriados, así como los mandamientos ejecutivos, conciliaciones administrativas y otras órdenes judiciales falladas a favor de terceros y originadas en litigios de carácter civil, laboral o administrativo.

(...)

1.2.3. Criterios para el reconocimiento de las Cuentas por Pagar

→ Las obligaciones de origen legal, tributario, contractual y demás obligaciones que deba atender la entidad.

1.2.4. Registro de las Obligaciones

El Senado de la República para el registro de las transacciones u operaciones tendrá presente los siguientes principios:

Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo.

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

(...)

1.7. Procedimiento Contable

(...)

1.7.6. Dinámica Contable Créditos Judiciales

Debito	Crédito
<i>o El valor de los pagos que se efectúen a favor del demandante o beneficiario</i>	<i>o El valor determinado en los fallos, laudos conciliaciones debidamente ejecutoriadas.</i>
<i>o El menor valor originado en los ajustes producto de las revisiones de las providencias que hayan sido objeto de pago</i>	<i>o El mayor valor originado en los ajustes producto de las revisiones a las providencias que hayan sido objeto de pago</i>
	<i>o El valor reclasificado desde las provisiones por concepto de fallos, laudos o conciliaciones debidamente ejecutoriadas</i>

La Resolución 116 del 6 de abril de 2017 expedida por la Contaduría General de la Nación “por la cual se incorpora al marco normativo para entidades de Gobierno, el procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias, y se modifica el catálogo general de cuentas de dicho marco normativo”, en el numeral 2 señala:

(...)

“2.5 Sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial

Con la liquidación de la sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial, la entidad registrará el crédito judicialmente reconocido, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial como una cuenta por pagar. (subrayado nuestro)

1. Proceso 11001333501720130003700

Al cierre de la vigencia 2019, se encontraba provisionado por valor de setenta millones doscientos treinta y tres mil ochenta y un pesos (\$70.233.081), atendiendo a una calificación de riesgo procesal alta. Al verificar el estado del proceso, se evidenció lo siguiente:

- El fallo en primera instancia, proferido por el Juzgado 17 administrativo Oral de Bogotá el 27 de julio de 2016 había ordenado:

(...)

“Cuarto: Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, se ordena al Senado de la República reintegrar al señor José Darío González Granada, en provisionalidad, sin solución de continuidad, en el cargo de profesional “mecnógrafa grado 03” de la comisión Especial para la Vigilancia de los Organismos Electorales o a otro de igual o superior jerarquía, siempre y cuando dicho cargo no haya sido provisto en propiedad por el sistema de carrera administrativa.

Quinto: De conformidad con lo ordenado en el numeral anterior, Condenar al Senado de la República a pagar a favor del accionante los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir desde el 18 de diciembre de 2012 hasta la fecha en que efectivamente sea reintegrado al cargo, o aquella en que la Administración haya provisto el cargo en propiedad por el sistema de carrera administrativa;

sumas éstas que deberán ser actualizadas, con fundamento en los índices de inflación certificados por el DANE y de acuerdo a la fórmula señalada en la parte motiva de esta sentencia (artículo 187 del C.P.A.C.A)

(...)

- Fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección segunda- subsección B, de fecha 26 de julio de 2018, con fecha de ejecutoria 10 de septiembre de 2018.

En su parte resolutive dispuso:

“Primero: Adicionar el numeral cuarto de la sentencia proferida por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá de fecha 27 de julio de 2016, en el sentido de ordenar el reintegro del señor JOSE DARIO GONZALEZ GRANADA, identificado con la cédula de ciudadanía (...), siempre y cuando dicho cargo no haya sido provisto mediante concurso, no haya sido suprimido o el servidor no haya llegado a la edad de retiro forzoso.

Segundo: Modificar el numeral quinto de la referida sentencia en el sentido de ordenar el pago de los salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando las sumas que, por cualquier concepto de carácter público, haya percibido el demandante, sin que la suma sea inferior a 6 meses ni exceda los 24 meses de salario.

En lo demás se confirma.

- Se evidencia oficio de comunicación de sentencia del proceso de la División Jurídica a la División Financiera y de Presupuesto radicado DJU-CS-1818-2018 del 06 de septiembre de 2018, y anotación a la vuelta de página de la providencia de notificación por Estado de fecha 10 de septiembre de 2018.

- Así las cosas, la Dirección General Administrativa mediante Resolución 702 de 30 de mayo de 2019, *“por medio de la cual se da cumplimiento a una sentencia judicial”*, en su parte resolutive dispuso:

Artículo primero: Dar cumplimiento a la sentencia (...) en el sentido de ordenar el reintegro del señor JOSE DARIO GONZALEZ GRANADA, (...) siempre y cuando no haya sido suprimido o el servidor no haya llegado a la edad de retiro forzoso” (...)

Artículo segundo: No reintegrar al señor JOSE DARIO GONZALEZ GRANADA, (...) debido a que el empleo no existe, en cumplimiento de la orden judicial indicada.

Artículo tercero: Comunicar al señor JOSE DARIO GONZALEZ GRANADA, (...) el contenido de la presente Resolución, indicando que contra la misma no procede recurso alguno, de conformidad con el numeral 2° del artículo 74 y el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo cuarto: En firme esta resolución, envíese copia a la Secretaria General, División Jurídica, División de Recursos Humanos, División Financiera y Presupuesto, para lo de su competencia.

Artículo quinto: La presente resolución rige a partir de su expedición.”

- El 20 de junio de 2019, la División Jurídica realizó la solicitud de Certificado de Disponibilidad Presupuestal a la Dirección General Administrativa por valor de \$29.355.147, 91 para dar cumplimiento a la citada sentencia. Doce días después, el 02 de julio de 2019, la misma División realiza nuevamente la solicitud de CDP, modificando el valor a \$44.979.812, aduciendo que no se puede efectuar el pago previsto en el anterior documento de solicitud por falta de disponibilidad presupuestal.

- Al cabo, se encuentra solicitud de ampliación de valor del CDP, con fecha de 09 de agosto, para atender la citada obligación con fecha de pago prevista para el 30 de agosto de 2019, por valor de \$45.758.284,07

- Por último, mediante orden de pago del 27 de abril de 2020 número 103667320 por valor de \$91.461.280 con registro presupuestal de obligación 147120, se procedió con el pago ordenado en la Resolución 373 del 18 de marzo de 2020 emitida por la Dirección General Administrativa en favor del apoderado del señor José Darío González, que reconoce un valor total a pagar por la sentencia de \$148.949.585, sobre la cual se encuentra una liquidación de \$20.779.289,54 por concepto de intereses moratorios.

En concordancia con lo anterior, a pesar de contar con fallo de segunda instancia ejecutoriado desde 10 de septiembre de 2018, el Senado continuó registrando el proceso como una provisión judicial al cierre de las vigencias 2018 y 2019, por un valor de \$70.233.081, sin que se actualizará el valor originado en los ajustes producto de la revisión a la providencia ejecutoriada.

Por lo anterior, se evidenció incorrección material en el registro contable, dado que como se advierte, se estableció como una provisión contable, siendo una Cuenta por Pagar por \$148.949.585; toda vez que, cumplía con los criterios para su reconocimiento como una obligación presente por concepto de un fallo de sentencia definitiva en contra del Senado de la República originada en un proceso del Contencioso Administrativo que ocasionaba la salida de recursos para dar cumplimiento a la sentencia.

Por lo anterior, por encontrarse reconocida una provisión por \$70.233.081 la cuenta 2701-Litigios y demandas se encuentra sobrestimada y por el mismo valor se encuentra subestimado el patrimonio institucional.

De la misma forma, se genera una subestimación de \$148.949.585 en la cuenta 2460 Créditos Judiciales y por el mismo valor una sobreestimación en el Patrimonio Institucional, ocasionando riesgo contable para el Senado de la República.

Respuesta del Senado de la República

Mediante oficio con radicado No. DGA-CS-CV19-4158-2020 del 27 de noviembre del 2020 manifiesta que:

“Respecto a la reclasificación del proceso 11001333501720130003700 del beneficiario JOSE DARIO GONZALEZ GRANADA de provisión contable a cuentas por pagar.

La auditoría luego de hacer un recuento general de la normatividad sobre el pago y el manejo contable de las acreencias judiciales, indica que el Senado de la República debió registrar como cuenta por pagar el fallo 11001333501720130003700 del beneficiario JOSE DARIO GONZALEZ GRANADA, afirmando que existió una incorrección material del registro contable dado que “como se advierte, se estableció como una provisión contable, siendo una Cuenta por Pagar por \$148.949.585; toda vez que, cumplía con los criterios para su reconocimiento como una obligación presente por concepto de un fallo de sentencia definitiva en contra del Senado de la República originada en un proceso del Contencioso Administrativo que ocasionaba la salida de recursos para dar cumplimiento a la sentencia”

Sin embargo, dentro de las normas citadas por el equipo auditor se encuentra precisamente la resolución No 116 del 06 de abril de 2017, “Por la cual se incorpora, al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias, y se modifica el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo” expedida por la Contaduría General de la Nación, que en su numeral 2.5 indica:

“2.5 Sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial

Con la liquidación de la sentencia definitiva condenatoria, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial, la entidad registrará el crédito judicialmente reconocido, laudo arbitral o acuerdo de conciliación extrajudicial como una cuenta por pagar”. (subrayado nuestro)

Es preciso señalar que la precitada norma hace parte integral del régimen de contabilidad pública y de la estructura del marco normativo para entidades de gobierno, por lo que de acuerdo al procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos, el registro del crédito judicial se debe hacer con la liquidación de la sentencia definitiva condenatoria y no con la expedición del fallo como lo afirma el equipo auditor.

Para proceder a la liquidación de esta sentencia, el Senado de la República debió seguir el procedimiento señalado en las resoluciones No 144 de 2016 y No 1390 del 10 de octubre de 2019 “por medio de la cual se fijan los lineamientos para la liquidación de sentencias condenatorias, autos aprobatorios de conciliación y laudos arbitrales en los cuales es parte el Senado de la República”, vigentes durante el trámite de la resolución 373 de 2019 por medio de la cual se liquidó oficialmente el fallo.

Por lo tanto, no existió la omisión de reclasificación señalada pues se insiste, como queda claro, en virtud de la aplicación de la resolución 116 del 06 de abril de 2017 expedida por la Contaduría General de la Nación, para registrar la sentencia judicial correspondiente al proceso 11001333501720130003700 - JOSE DARIO GONZALEZ GRANADA, como crédito judicialmente reconocido se debió agotar el requisito de la existencia de la liquidación de la sentencia, lo cual se concreta con la expedición del acto administrativo de liquidación que ordena el pago, esto es, la resolución 373 de 18 de Marzo de 2019.

Es preciso señalar, que esta circunstancia en idéntica situación fáctica fue objeto de observación por la Contraloría General de la República en auditoría financiera a la vigencia 2018 según informe No 88111. Informe que luego de exponerse por parte del Senado lo señalado en la mencionada resolución No 116 de la Contaduría General de la Nación y solicitarse revisión, fue revocado atendiendo a las razones expuestas nuevamente en la presente respuesta. No fue la resolución como tal sino el estado de los procesos

En todo caso, y con el fin de señalar al equipo auditor las medidas que ha tomado la entidad para evitar una posible confusión en este aspecto, el Senado de acuerdo a plan de mejoramiento expidió la Resolución No 452 de 04 de Junio de 2020 en la cual se señaló con claridad en sus artículos 8º y 9º que en aplicación del numeral 2.5 de la resolución No 116 de la Contaduría General de la Nación, el proceso respecto del cual se tenga un fallo ejecutoriado en contra de la entidad, continuará provisionado hasta tanto se liquide la sentencia definitiva.

Por lo anterior solicito comedidamente al equipo auditor elimine esta observación de acuerdo con las consideraciones precedentes.

Análisis de la respuesta

Con relación al reconocimiento de la cuenta por pagar correspondiente al proceso 11001333501720130003700 del beneficiario JOSE DARIO GONZALEZ GRANADA, el Senado precisa con respecto a la resolución 116 de 2017 lo siguiente “(...) por lo que de acuerdo al procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos, el registro del crédito judicial se debe hacer con la liquidación de la sentencia definitiva condenatoria y no con la expedición del fallo como lo afirma el equipo auditor. Para la CGR es claro que este tipo de sentencias no se reconocen con el fallo proferido, toda vez que este tipo de providencias no contienen una liquidación adjunta determinada por el juez, puesto que estos valores deben ser determinados por la condenada.

Así mismo indica que “Por lo tanto, no existió la omisión de reclasificación señalada pues se insiste, como queda claro, en virtud de la aplicación de la resolución 116 del 06 de abril de 2017 expedida por la Contaduría General de la Nación, para registrar la sentencia judicial correspondiente al proceso 11001333501720130003700 - JOSE DARIO GONZALEZ GRANADA, como crédito judicialmente reconocido se debió agotar el requisito de la existencia de la liquidación de la sentencia”, no obstante, en el relato de los hechos, el Senado de la República deja claro que para el cierre de la vigencia 2019, ya se contaba con un valor definitivo de la liquidación, toda vez que la respuesta pendiente de la DIAN se recibió el 16 de diciembre del mismo año. Por otra parte, este solicitó prórroga para el cierre de sus Estados Financieros, la cual, se cumplió el 10 de marzo de 2020, fecha en la que ya se conocían las cifras exactas del pago del proceso en mención, por lo tanto, la entidad contaba con todos los criterios y soportes documentales para reconocer la cuenta por pagar.

Afirma que los hechos comunicados en el hallazgo constituyen idéntica situación fáctica de los hallazgos retirados por la CGR con objeto de la revisión del informe

de auditoría financiera a la vigencia 2018, sin embargo, al leer dicho informe, se evidencia que, aunque los hallazgos hacen relación a una situación contable similar, los componentes del hallazgo difieren en las situaciones presentadas, toda vez que en ellos se encontraban procesos en los cuales: no existía sentencia definitiva condenatoria, los fallos correspondían a procesos en contra del Congreso y que se encontraban suspendidos por la Corte Constitucional, además se referían al estado del proceso y a otros procesos en los cuales se involucran más entidades, razón por la cual, no es factible aplicar las conclusiones que se derivan de esa revisión como quiera que son hechos distintos, en el caso en comento se tiene una sentencia con una liquidación y se conoce la suma a pagar antes del cierre contable prorrogado.

Considerando lo anterior, no se cuenta con los elementos sustanciales que desvirtúen la observación, razón por la cual el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

Hallazgo No. 6. Caso FONPRECON

El anexo de la Resolución 193 de 2016 menciona:

3.2.3.1 Soportes documentales

La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

Son documentos soporte: las relaciones, escritos, contratos, escrituras, matrículas inmobiliarias, facturas de compra, facturas de venta, títulos valores, extractos bancarios y conciliaciones bancarias, entre otros, los cuales respaldan las diferentes operaciones que realiza la entidad.

En cada caso, el documento soporte idóneo deberá cumplir los requisitos que señalen las disposiciones legales que le apliquen, así como las políticas y demás criterios definidos por la entidad.

De conformidad con el desarrollo de la gestión contable por procesos y los manuales de procedimientos implementados en las entidades, se deberá hacer un análisis y evaluación de los diferentes tipos de documentos que sirven de soporte a las operaciones llevadas a cabo, así como de la forma y eficiencia de su circulación entre las dependencias, y entre la entidad y los usuarios externos, con el propósito de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar un eficiente flujo de documentos.

De igual forma, se deberán implementar los controles necesarios para garantizar la recepción oportuna de los documentos que se generan en otras entidades, los cuales son fundamentales para la ejecución del proceso contable.

Como antecedentes del caso, se encontró que el Senado de la República, mediante orden de pago y registro presupuestal del 24 de diciembre de 2015, efectuó un

abono a FONPRECON por \$1.808.043.545, por concepto de *“aportes pensionales dejados de pagar de los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 1999”*.

Inicialmente, de los \$1.808.043.545 pagados por el Senado de la Republica a FONPRECON por concepto de diferencias en aportes pensionales dejados de cotizar, de los senadores entre marzo y septiembre de 1999, se aplicaron a intereses moratorios \$1.636.758.570, y a capital \$171.284.975. Posteriormente, el 16 de agosto de 2017, la Dirección General Administrativa, en adelante DGA, solicitó a FONPRECON que lo pagado fuese aplicado a capital y no a intereses, con ocasión del hallazgo formulado por el equipo auditor de la CGR.

FONPRECON aceptó la solicitud y reversó la aplicación inicial. Mediante documento contable CC 1808000344 del 31 de agosto de 2018, hizo la nueva aplicación a capital por valor de \$1.091.733.512, quedando un saldo a favor de la DGA por valor de \$716.310.033.

El pago a capital por \$1.091.733.512 se distribuyó de la siguiente manera:

Aporte a cargo del empleador \$ 815.140.253

Aporte a cargo del empleado \$ 276.593.258

La DGA del Senado realizó el pago correspondiente a la obligación generada por \$815.140.253 y también cubrió el pago que estaba a cargo del empleado por la suma de \$ 276.593.258

Por lo anterior, el Senado de la República asumió los aportes pensionales a cargo del empleado sin tener certeza sobre la viabilidad de asumir el pago por los aportes que se encontraban liquidados incorrectamente en la vigencia 1999.

Respuesta del Senado de la República

“De acuerdo a información suministrada por el jefe de la División de recursos humanos se da respuesta así:

De acuerdo con la información solicitada del oficio la Contraloría General de la República en la página 6 de la solicitud del asunto, me permito dar respuesta a las observaciones (A, B, C y D) de la Contraloría, no sin antes precisar que si bien es cierto que la División Jurídica no solicitó consulta al Consejo de Estado si lo hizo el doctor Efraín Cepeda Sarabia Presidente del Senado en el año 2018, quien era el competente para dicha fecha (Anexo copia de la consulta), de otra parte no había podido ser entregado por temas de pandemia y dado que estaba en los archivos de Presidencia y el documento ya había sido enviado al archivo central, sin embargo, la consulta ya fue enviada el día 19 de noviembre a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La actuación desplegada por el Senado de la República de ninguna manera puede señalarse que pudo ser negligente o dolosa, todo lo contrario, la entidad viene actuando de manera diligente en cada uno de los pasos dirigidos a cumplir con la obligación con fonprecon, y que como se ha dicho se generó en el año 1999, y es esta administración quien en los últimos años ha venido con el propósito de solucionar situaciones originadas en decisiones de 20 años atrás, lo que ha implicado un esfuerzo por parte de la sección de registro y control para el levantamiento de la información y su depuración con el fondo, y la gestiones ante el Ministerio de Hacienda para lograr las partidas presupuestales para realizar los pagos.

Ahora bien, pese a nuestra decisión de resolver la obligación con el fondo, los pagos realizados han vendió siendo observados en las distintas auditorias, en el primer abono se cuestionó el pago de intereses (inclusive con incidencia fiscal, proceso archivado posteriormente) cuestionamientos que han generado que la entidad adelante consultas para asegurar que las decisiones se encuentren dentro del marco de la Ley.

Análisis de la respuesta

El Senado de la República en su respuesta indica que “no sin antes precisar que si bien es cierto que la División Jurídica no solicitó consulta al Consejo de Estado si lo hizo el doctor Efraín Cepeda Sarabia Presidente del Senado en el año 2018(...)”, lo cual confirma, que no se realizó la gestión eficiente toda vez que aunque se eleva consulta, a la fecha de la presente auditoría no se evidencia una respuesta que confirme la procedencia del pago realizado por \$276.593.258 de los aportes a cargo de los Senadores.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

Hallazgo No. 7. Cuentas por cobrar (F)(D)

El Art. 209 de la Constitución Política de Colombia establece:

“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.”

El Decreto Único de Salud 780 de 2016, en su artículo 2.2.3.1 establece, lo siguiente:

“Artículo 2.2.3.1. Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.

El pago de estas prestaciones económicas al aportante será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS

o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante. En todo caso, para la autorización y pago de las prestaciones económicas, las EPS y las EOC deberán verificar la cotización al Régimen Contributivo del SGSSS, efectuada por el aportante beneficiario de las mismas.

Parágrafo 1°. La EPS o la EOC que no cumpla con el plazo definido para el trámite y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4° del Decreto-ley 1281 de 2002.

Parágrafo 2°. De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la EPS o EOC, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que, de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar.

Cabe agregar que de conformidad con lo estipulado en el Decreto 2493 de 2013, los dos primeros días de incapacidad están a cargo del empleador y a partir del tercer día y hasta el día 180 el pago debe hacerlo la EPS, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 227 del Código Sustantivo de Trabajo que indica que hasta el día 90 se reconocen las dos terceras partes del salario y a partir del día 91 y hasta el día 180 se reconoce la mitad del salario.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 121 del Decreto 019 de 2012, el funcionario tiene la obligación de informar a su jefe inmediato sobre la expedición de una incapacidad o licencia, la cual debe hacer llegar en original dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición de la misma por parte de la EPS

Si la EPS/ARL no efectúa la transcripción, se descontarán al funcionario los días de incapacidad, dado el carácter sinalagmático de la relación laboral; esto, considerando que son estas entidades quienes por mandato legal deben realizar el reconocimiento de la prestación económica una vez efectúe la validación de documentos conforme lo estipula el Concepto 201311200403401 y el Decreto 1333 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social.”

El Decreto 019 de 2012, en el artículo 121 dispone que el: “**TRÁMITE DE RECONOCIMIENTO DE INCAPACIDADES Y LICENCIAS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD.** El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.

La Ley 1438 de 2011 “**POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, establece en el artículo 28: “**Prescripción del derecho a solicitar reembolso de prestaciones económicas. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador.**”

Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de las Entidades de Gobierno, que hacen parte del Marco Normativo para Entidades de Gobierno actualizadas según la Resolución 484 de 2017 establece:

“2. CUENTAS POR COBRAR

2.1. Reconocimiento

1. Se reconocerán como cuentas por cobrar, los derechos adquiridos por la entidad en desarrollo de sus actividades, de las cuales se espere, a futuro, la entrada de un flujo financiero fijo o determinable, a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento. Estas partidas incluyen los derechos originados en transacciones con y sin contraprestación. Las transacciones con contraprestación incluyen, entre otros, la venta de bienes y servicios, y las transacciones sin contraprestación incluyen, entre otros, los impuestos y las transferencias.”

2.4. Medición posterior

4. Con posterioridad al reconocimiento, las cuentas por cobrar se mantendrán por el valor de la transacción.

5. Las cuentas por cobrar serán objeto de estimaciones de deterioro cuando exista evidencia objetiva del incumplimiento de los pagos a cargo del deudor o del desmejoramiento de sus condiciones crediticias. Para el efecto, por lo menos al final del periodo contable, se verificará si existen indicios de deterioro.

(...)

4. POLÍTICAS CONTABLES, CAMBIOS EN LAS ESTIMACIONES CONTABLES Y CORRECCIÓN DE ERRORES

4.1. Políticas contables

1. Las políticas contables son los principios, bases, acuerdos, reglas y procedimientos adoptados por la entidad para la elaboración y presentación de los estados financieros.

2. Las políticas contables establecidas por la Contaduría General de la Nación y contenidas en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno dan lugar a estados financieros que contienen información relevante y fiable sobre los hechos económicos.

3. Las políticas contables serán aplicadas por la entidad de manera uniforme para transacciones, hechos y operaciones que sean similares. No obstante, en algunos casos específicos, se permitirá que la entidad, considerando lo definido en dicho Marco y a partir de juicios profesionales, seleccione y aplique una política contable para el reconocimiento de un hecho económico. En este caso, la entidad seleccionará y documentará la política atendiendo las características de representación fiel y relevancia de la información financiera.

El anexo de la Resolución 193 de 2016 mediante el cual se establece el Procedimiento para la evaluación del Control Interno Contable incorporado al Régimen de Contabilidad Pública menciona:

“2.1 Marco de referencia del proceso contable

2.1.1 Marco normativo del proceso contable

El desarrollo del proceso contable de una entidad requiere de la identificación del marco normativo que la rige, el cual delimita la regulación que es aplicable a cada una de sus etapas. A partir de dicho marco normativo, la entidad establece las políticas contables que direccionarán el proceso contable para la preparación y presentación de los estados financieros, teniendo en cuenta que, en el caso de las empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público y de las entidades de gobierno, la mayoría se definen en los marcos normativos respectivos. Las políticas contables se formalizarán mediante documento emitido por el representante legal o la máxima instancia administrativa de la entidad

2.1.2 Políticas de operación

Las políticas de operación facilitan la ejecución del proceso contable y deberán ser definidas por cada entidad para asegurar: el flujo de información hacia el área contable, la incorporación de todos los hechos económicos realizados por la entidad, y la presentación oportuna de los estados financieros a los diferentes usuarios.

(...)

3 GESTIÓN DEL RIESGO CONTABLE

Mediante el Decreto 943 de 2014, el Departamento Administrativo de la Función Pública implementó el Modelo MECI, a través del Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014, el cual es de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades del Estado. Teniendo en cuenta lo establecido en el citado manual, las entidades deberán realizar un estudio cuyos resultados se concreten en la valoración de los riesgos y políticas que conduzcan a su gestión efectiva.

(...)

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

Con el propósito de lograr una información financiera que cumpla con las características cualitativas previstas en los marcos normativos del Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deberán observar, como mínimo, los siguientes elementos y actividades.

(...)

3.2.4 Manuales de políticas contables, procedimientos y funciones

La entidad debe contar con un manual de políticas contables, acorde con el marco normativo que le sea aplicable, en procura de lograr una información financiera con las características fundamentales de relevancia y representación fiel establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública.

Las políticas contables son los principios, bases, acuerdos, reglas y procedimientos adoptados por la entidad para la elaboración y presentación de los estados financieros.

Las políticas contables, en su mayoría, están contenidas en el marco normativo aplicable a la entidad y se busca que sean aplicadas de manera uniforme para transacciones, hechos y operaciones que sean similares. No obstante, en algunos casos, la entidad, considerando lo definido en el marco normativo que le aplique, establecerá políticas contables a partir de juicios profesionales y considerando la naturaleza y actividad de la entidad. (...).

Del análisis realizado a una muestra selectiva de saldos por cobrar por concepto de incapacidades y licencias a 31 de diciembre de 2019, se observó lo siguiente:

Tabla No.13

Diferencias entre saldo de incapacidades

ID	NOMBRE ENTIDAD	NRO. INCAP.	FECHA DESDE	FECHA HASTA	VALOR INCAP.	SALDO EPS / ARL	OBS.
5625218	COMPENSAR	09042018	13/3/2018	27/3/2018	1.579.845		
101017667	COMPENSAR	19022018	2/2/2018	13/2/2018	1.041.656		
37655613	COMPENSAR	033779103	18/7/2018	27/7/2018	857.898		
79712127	COMPENSAR	180017790	1/2/2019	2/3/2019	772.909		
79712127	COMPENSAR	18013228	1/1/2019	30/1/2019	729.160		
37655613	COMPENSAR	245554	26/9/2018	3/10/2018	564.782		
37655613	COMPENSAR	261312	21/12/2018	28/12/2018	555.065		
Total, COMPENSAR					6.101.315	0	
104235005	NUEVA EPS	01	17/9/2019	17/2/2020	12.752.986	1.762.416	
Total, NUEVA EPS					12.752.986	1.762.416	
34511451	POSITIVA	0004	10/9/2019	24/9/2019	931.630	0	
39704212	POSITIVA	20180517	17/5/2018	23/5/2018	729.159	0	
79830625	POSITIVA	79830625	17/7/2018	26/7/2018	659.519	0	
Total, POSITIVA ARL					2.320.308	0	
112958021	SANITAS EPS	19062018	1/6/2018	3/7/2018	1.968.730	0	
52028004	SANITAS EPS	00002	1/11/2019	15/11/2019	1.396.004	1.585.664	
30564876	SANITAS EPS	20180214	18/1/2018	22/1/2018	1.029.661	0	Incapacidad rechazada por ser de médico particular
34534891	SANITAS EPS	20180605	10/6/2018	19/6/2018	915.090	0	

79914756	SANITAS EPS	11388	21/9/2019	20/10/2019	878.658	0	Incapacidad con cargo a la AFP.
52028004	SANITAS EPS	00001	24/10/2019	31/10/2019	744.535		
79914756	SANITAS EPS	0005	6/11/2019	26/11/2019	615.060	0	Incapacidad con cargo a la AFP
Total, SANITAS EPS					7.547.738	1.585.664	
91216232	SURA EPS	0	3/9/2018	2/10/2018	2.276.690	0	
Total SURA EPS					2.276.690	0	
TOTAL, EPS y ARL					30.999.037	3.348.080	
SOBRESTIMACION OTRAS CUENTAS POR COBRAR						27.650.957	

Por otra parte, en respuesta a la confirmación de saldos, la entidad EPS SANITAS indicó:

i. Se encuentran 8 incapacidades en estado RECHAZADA, por lo cual no procedió el reconocimiento económico, las cuales se detallan a continuación¹⁷.

Tabla No.14
Incapacidades rechazadas EPS SANITAS

NUMERO DE IDENTIFICACIÓN	DÍAS INCAPACIDAD	IBC LIQUIDACIÓN	CALCULO CGR	OBSERVACIÓN
45482513	4	\$ 5.585.000	744.667	YA PRESCRIBIO EL TERMINO DE LEY PARA REALIZAR EL TRAMITE TODA VEZ QUE EL PLAZO MAXIMO ES DE TRES (3) AÑOS
45482513	5	\$ 5.585.000	930.833	YA PRESCRIBIO EL TERMINO DE LEY PARA REALIZAR EL TRAMITE TODA VEZ QUE EL PLAZO MAXIMO ES DE TRES (3) AÑOS
45482513	2	\$ 5.585.000	372.333	YA PRESCRIBIO EL TERMINO DE LEY PARA REALIZAR EL TRAMITE TODA VEZ QUE EL PLAZO MAXIMO ES DE TRES (3) AÑOS
63339474	3	\$ 4.426.302	442.630	YA PRESCRIBIO EL TERMINO DE LEY PARA REALIZAR EL TRAMITE TODA VEZ QUE EL PLAZO MAXIMO ES DE TRES (3) AÑOS
88148973	20	\$ 5.164.000	3.442.667	NO PRESENTA FORMATO DE INVESTIGACION DE ORIGEN DE LA INCAPACIDAD
41574741	5	\$ 5.710.192	951.699	NO PRESENTA FORMATO DE INVESTIGACION DE ORIGEN DE LA INCAPACIDAD
41775472	20	\$ 2.710.711	1.807.141	NO PRESENTA FORMATO DE INVESTIGACION DE ORIGEN DE LA INCAPACIDAD
TOTAL			8.691.970	

Fuente: Reporte EPS Sanitas

Elaboró: Equipo auditor

ii. Se encuentran 33 incapacidades en estado RESUELTA, lo que indica que a la fecha no se tienen evidencia de la solicitud de reconocimiento de incapacidades y licencias por parte del Senado ante la EPS, para el pago de las mismas, las cuales se detallan a continuación.

¹⁷ El reporte de la EPS Sanitas menciona las variables de días de incapacidad e Ibc de liquidación, sobre los cuales la CGR realizó el cálculo del valor de la incapacidad, toda vez que este dato no fue suministrado por la EPS.

Tabla No.15
Incapacidades resueltas EPS SANITAS

NUMERO DE IDENTIFICACIÓN	DÍAS INCAP.	IBC LIQUIDACIÓN	CÁLCULO CGR	OBSERVACIÓN
40404028	14	\$ 1.998.000	932.400	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
45482513	3	\$ 4.137.000	413.700	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
37626086	20	\$ 3.382.000	2.254.667	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
45482513	5	\$ 4.137.000	689.500	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
45482513	8	\$ 4.137.000	1.103.200	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
45482513	3	\$ 4.137.000	413.700	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
45482513	7	\$ 4.137.000	965.300	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
45482513	5	\$ 4.137.000	689.500	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
45482513	3	\$ 4.137.000	413.700	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
34972542	3	\$ 6.352.000	635.200	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
31911168	5	\$ 5.131.000	855.167	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
51993421	19	\$ 1.998.000	1.265.400	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
51774284	8	\$ 2.900.134	773.369	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
79456725	10	\$ 6.314.647	2.104.882	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
1080932757	3	\$ 2.950.868	295.087	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
1080932757	15	\$ 2.950.868	1.475.434	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
6770715	15	\$ 5.164.019	2.582.010	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
79311786	9	\$ 2.579.071	773.721	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
79456725	3	\$ 6.740.887	674.089	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
79456725	3	\$ 6.740.887	674.089	De acuerdo a la fecha de origen de la incapacidad se encuentra prescrita
TOTAL			19.984.115	

Fuente: Reporte EPS Sanitas

Elaboró: Equipo auditor

Por otra parte, el Senado de la República no ha definido una política contable para las cuentas por cobrar en la cual se determinen los criterios de medición en concordancia con el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, es por esto que no se identifican los factores a considerar para la evaluación de indicios de deterioro y su estimación.

De acuerdo a lo expuesto, se genera incorrección material como sobrestimación en los saldos contables de la cuenta 138426-Cuentas por cobrar pago por cuenta de terceros, por \$ 27.650.957 y por el mismo valor una sobreestimación del patrimonio institucional; como consecuencia de la falta de control y seguimiento de las Cuentas

por Cobrar, así como la inobservancia de la normatividad aplicable para el reconocimiento, registro, preparación y revelación de estas cuentas, que permitan de esta manera, que la información financiera cumpla con las características fundamentales de relevancia y representación fiel.

Adicionalmente se genera daño patrimonial por \$28.676.085, de los cuales \$8.691.970 corresponde a las incapacidades rechazadas y \$ 19.984.115 por las incapacidades resueltas; como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica, por cuanto en ambos casos, no se ha obtenido el retorno de los recursos pagados a los funcionarios y para el 77% de las incapacidades mencionadas se encuentra prescrita la acción de cobro.

El hallazgo se comunica con incidencia fiscal y posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta del Senado de la República

Mediante oficio No. DGA-CS-CV19-4173-2020 de 30 de noviembre de 2020, el Senado manifiesta que:

“De acuerdo a información suministrada por el jefe de la división de recursos humanos se da respuesta a la siguiente observación:

En primer lugar, el requerimiento hace referencia a la generación de:

“incorrección material como sobrestimación en los saldos contables de la cuenta 138426-Cuentas por cobrar pago por cuenta de terceros, por \$ 27.650.957 y por el mismo valor una subestimación del patrimonio institucional; como consecuencia de la falta de control y seguimiento de las Cuentas por Cobrar, así como la inobservancia de la normatividad aplicable para el reconocimiento, registro, preparación y revelación de estas cuentas, que permitan de esta manera, que la información financiera cumpla con las características fundamentales de relevancia y representación fiel.” -tabla No 1- “Diferencias entre saldo de incapacidades”

Al respecto, conforme al orden registrado en la tabla, se hace referencia a los requerimientos realizados por el Senado de la Republica a las diferentes Entidades Promotoras de Salud, encaminados en obtener el reconocimiento y pago de los valores descritos, así:

1. COMPENSAR EPS, el día 09 de noviembre de 2020 a través de oficio DRH-CS-CV19- 1281-2020, se solicitó el estado de cuenta de los reconocimientos económicos de las siguientes incapacidades:

JUAN DE DIOS LARROTA CACERES, identificado con cédula de ciudadanía No. 5625218, desde el 13/03/2018 hasta 27/03/2018

LINA XIMENA ZAPATA BUENO, identificado con cédula de ciudadanía No. 1010176678, desde el 2/02/2018 hasta 13/02/2018

LEOPOLDINA MEJIA BRAVO, identificado con cédula de ciudadanía No. 37655613, desde el 18/07/2018 hasta el 27/07/2018, desde el 26/09/2018 hasta el 3/10/2018 y desde el 26/09/2018 hasta el 3/10/2018.

JAVIER ALEXANDER RODRIGUEZ GOMEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79712127, se refieren las incapacidades No 18013228 y 180017709, respecto de las cuales se constató que fueron efectivamente pagadas al Senado por parte de la EPS Compensar y la ARL Positiva S.A, respectivamente. (Anexo No. 1 pago incapacidad Sr. Javier Alexander Rodríguez - Compensar), (Anexo No. 2 pago incapacidad Sr. Javier Alexander Rodríguez – ARL Positiva)

2. NUEVA EPS, el 05 de diciembre de 2019, a través de oficio DRH-CS-2583-2019, se solicitó el estado de cuenta de incapacidad reconocida a la SANDRA MARCELA ESCORCIA MORALES, identificada con cedula de ciudadanía 1.042.350.058, desde el 17/09/2019 hasta el 17/02/2020

El 17 de noviembre de 2020 a través de oficio No. DRH-CS-CV19-1285-2020, se reiteró dicha solicitud, sin que a la fecha se haya obtenido respuesta alguna, motivo por el cual procedemos a informar a la Superintendencia de Salud al respecto.

3. POSITIVA EPS, el 19 de marzo de 2020, mediante oficio DRH-CS-541 -2020, se solicitó el estado de cuenta de los reconocimientos económicos de las siguientes incapacidades:

GLORIA MARLENY JURADO BENAVIDES, identificada con cedula de ciudadanía No. 34511451, desde el 10/09/2019, hasta el 24/09/2019.

FLOR MARINA GUZMAN CORTES, identificada con cedula de ciudadanía No. 39704212 desde el 17/05/2018, hasta el 23/05/2018

ANTONIO ALEXANDER GOMEZ ORTIZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79830625, desde el 17/07/2018 hasta el 26/07/2018

Posteriormente, al no obtener respuesta alguna se procedió a reiterar dicha solicitud a través del oficio del DRH-CS-CV19-1268-2020, del 10 de noviembre de 2020, motivo por el cual procedemos a informar a la Superintendencia de Salud al respecto.

4. SANITAS EPS, SANITAS, el día 09 de marzo de 2020 a través de oficio DRH-CS-542 -2020, se solicitó el estado de cuenta de los reconocimientos económicos de incapacidades generadas por los siguientes funcionarios de nuestra Entidad:

YESENIA PAOLA DEL C SUCERQUIA HERNANDEZ identificada con cédula de ciudadanía No. 1129580210, cuya incapacidad correspondía al periodo: Fecha desde 01/06/2018 Fecha hasta 03/07/2018

DELCY ROSARIO HOYOS ABAD identificada con cédula de ciudadanía No. 30564876, cuya incapacidad correspondía al periodo: Fecha desde 18/01/2018 Fecha hasta 22/01/2018

El día 05 de mayo de 2020, a través de oficio DRH-CS- 602-2020, se solicitó el estado de cuenta de los reconocimientos económicos de incapacidades generadas por los siguientes funcionarios de nuestra Entidad:

EMMA ELISA ILLERA BALCAZA identificada con cédula de ciudadanía No. 34534891 cuya incapacidad correspondía al periodo: Fecha desde 15/02/2020 Fecha hasta 15/03/2020

Ante la falta de respuesta por parte de Sanitas EPS, se procedió el día 10 de noviembre de 2020 a través de oficio DRH-CS-CV19-1269-2020 a reiterar información del estado de cuenta de las mencionadas incapacidades y así mismo el estado de cuenta de los reconocimientos económicos de incapacidades generadas por los siguientes funcionarios de nuestra Entidad:

OLGA LUCERO CASTRO ESCOBAR, identificada con cédula de ciudadanía No. 52028004, cuya incapacidad correspondía al periodo: Fecha desde 1/11/2019 Fecha hasta 15/11/2019

JUAN CARLOS JIMÉNEZ RINCÓN, identificado con cédula de ciudadanía No. 79914756, cuya incapacidad correspondía al periodo: Fecha desde 21/09/2019 Fecha hasta 20/10/2019

Finalmente, al no tener respuesta alguna por parte de la EPS se procede a informar de esta omisión en respuesta a la Superintendencia de Salud.

5.SURA el día 19 de marzo de 2020 a través de oficio DRH-CS- 543-2020, se solicitó el estado de cuenta de los reconocimientos económicos de incapacidades generadas por los siguientes funcionarios de nuestra Entidad:

JORGE OCTAVIO RAMIREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 91216232, cuya incapacidad correspondía al periodo: Fecha desde 03/09/2018 Fecha hasta 8 02/10/2018 Posteriormente el 10 de noviembre de 2020 a través de oficio DRH-CS-CUV19-1270- 2020 se reitero dicha solicitud por lo cual se procederá a poner en conocimiento a las respectivas autoridades por omisión en la respuesta de estas EPS

Conforme con lo anterior, se reitera que el Senado de la República a través de las comunicaciones descritas solicitó a las mencionadas EPS los estados de cuenta de las incapacidades pendientes de pago a fin de que se efectúe su reconocimiento, sin embargo, éstas no emitieron respuesta a los requerimientos realizados. Se aportan los soportes documentales de los oficios con los comprobantes de envío por correo electrónico. (Anexo No. 3 Soportes Gestión Recobro Ante EPS)

En segundo lugar, frente a la observación contenida en el literal a) de la observación 2, que señala: “Se encuentran 8 incapacidades en estado RECHAZADA, por lo cual no procedió el reconocimiento económico, las cuales se detallan a continuación” - Tabla No.2 Incapacidades rechazadas.

Respecto de las incapacidades rechazadas, se tiene que las descritas en las casillas

1 (C.C 45.482.513, días incapacidad 4, con cálculo de \$ 744.667)

2 (C.C 45.482.513, días incapacidad 5, con cálculo de \$ 930.833)

3 (C.C 45.482.513, días incapacidad 2, con cálculo de \$ 372.333)

4 (C.C 63.339.474, días incapacidad 3, con cálculo de \$ 442.630) y

6 (C.C 72.251.595, días incapacidad 3 con cálculo de \$ 0)

Las seis (6) incapacidades señaladas, no fueron reportadas por los funcionarios a la entidad. (Anexo No. 4 Certificación de ausentismo)

Lo anterior, en razón a que se verificó el sistema de nómina Kactus y las hojas de vida de los funcionarios identificados en las incapacidades citadas, lográndose establecer que los mismos no

registran pagos o reconocimientos por concepto de incapacidades medicas durante su relación laboral con el Senado de la República, lo cual permite concluir que, si bien fueron concedidas por la respectiva Entidad Promotora de Salud, estas no fueron informadas a la administración.

En este punto es importante indicar que el Decreto 019 de 2012,1 señala:

“ARTÍCULO 121. TRÁMITE DE RECONOCIMIENTO DE INCAPACIDADES Y LICENCIAS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD. El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.

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

Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia”. (Subrayado fuera de texto)

Bajo el anterior eje normativo, es obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia, por lo tanto, es necesario que el empleado informe de tal circunstancia en forma oportuna a la administración, con el fin de adoptar las determinaciones a las que hubiere lugar.

En este orden de ideas, no existió detrimento patrimonial derivado de las incapacidades descritas en las casillas 1,2,3,4 y 6 de la tabla 2, que sea imputable al Senado de la República, toda vez que, la entidad al no tener conocimiento del otorgamiento de incapacidad a sus funcionarios, no da inicio a los trámites pertinentes ante las entidades de Seguridad Social en Salud.

Al respecto es pertinente indicar que la entidad cuenta con el termino de tres (3) años para realizar el respectivo cobro, por lo tanto, a la fecha no se ha constituido detrimento patrimonial alguno, al no transcurrir más de tres años para el cobro de las incapacidades objeto de investigación.

Por otra parte, las incapacidades referidas en las casillas No 5 , 7 y 8 (C.C 88.148.913, días de incapacidad 20, con cálculo de \$ 3'442.667) (C.C 41574741 días de incapacidad 5, con cálculo de \$ 951.699), (C.C 41775472, días 20 con cálculo de \$ 2.710.711) fueron transcritas y reportadas ante la EPS Sanitas el 18 de mayo de 2017 para su verificación y reconocimiento, sin embargo, no se recibió respuesta, es decir, el Senado de la República agotó el procedimiento administrativo de solicitar ante la EPS el reconocimiento de la incapacidad, acatando los lineamientos y requisitos específicos establecidos por la EPS, sin que se hubiere obtenido respuesta alguna, motivo por el cual se procedió a realizar visita presencial a la entidad promotora de salud con el fin de averiguar el trámite dado a las respectivas incapacidades, solicitud que fue atendida mediante comunicación de fecha 25 de noviembre de 2020, a través de la cual se indica que era necesario informar a la EPS el origen de la incapacidad, por lo cual se remitió mediante correo electrónico de fecha 28 de noviembre de 2020, el formato de origen de las respectivas incapacidades. (Anexo No. 5 correo Formato de Investigación de origen de la incapacidad María del Rosario Cruz, Anexo No. 6 correo Reporte de incapacidad rechazada para tramite de transcripción Luz Elena Vergara, Anexo No. 7 correo Transcripción de incapacidad rechazada Rafael Pérez, Anexo No. 8 incapacidad, investigación origen enfermedad y radicación ante sanitas María del Rosario Cruz, Luz Elena Vergara y Rafael Pérez)

De acuerdo con lo anterior, es pertinente resaltar que el Senado de la República ha propendido por continuar con el trámite de reconocimiento y pago de las referidas incapacidades con el fin de que no opere prescripción alguna, ya que no se ha identificado que la EPS presentara solicitudes al respecto. Así mismo ha cumplido con el deber de reconocer y pagar los valores de las incapacidades y licencias que sus funcionarios reportan, antes de que las entidades promotoras de salud hagan el desembolso de los dineros, esto, en salvaguarda de los derechos fundamentales a la salud y a contar con un sustento mínimo vital de los trabajadores, sobre el particular la Corte Constitucional en Sentencia T – 140 de 2016, reiterando lo establecido en Sentencia T – 311 de 1996, refirió en relación al objeto del pago de las incapacidades:

“(…)

El pago de incapacidades laborales sustituye al salario durante el tiempo en que el trabajador permanece retirado de sus labores por enfermedad debidamente certificada, según las disposiciones legales. Entonces, no solamente se constituye en una forma de remuneración del trabajo sino en garantía para la salud del trabajador, quien podrá recuperarse satisfactoriamente, como lo exige su dignidad humana, sin tener que preocuparse por reincorporarse de manera anticipada a sus actividades habituales con el objeto de ganar, por días laborados, su sustento y el de su familia” (Negrilla fuera de texto)

Con todo, el Senado de la República a través de la División de Recursos Humanos ha efectuado ante el sistema de seguridad social en salud las gestiones administrativas pertinentes con el fin de lograr obtener de forma eficiente los valores derivados del pago de incapacidades, licencias de maternidad y paternidad informadas por nuestros funcionarios, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012, empero, se han interpuesto barreras administrativas en el trámite de cobro con las EPS, derivadas de la ausencia de respuesta a los requerimientos y solicitudes que el Senado ha elevado, lo cual no ha permitido el recaudo efectivo, en especial sobre las cuentas más antiguas.

En tercer lugar, frente a la observación contenida en el literal b) de la observación 3, que señala: “se encuentran 33 incapacidades en estado RESUELTA, lo que indica que a la fecha no se tienen evidencia de la solicitud de reconocimiento de incapacidades y licencias por parte del Senado ante la EPS, para el pago de las mismas” constituyéndose un presunto detrimento patrimonial de \$ 54'234.238 por “incapacidades resueltas” (tabla No 3).

Se logró constatar también, que las incapacidades que se relacionan a continuación no fueron reportadas por los funcionarios a la entidad:

Número de Identificación	Días Incapacidad	IBC Liquidación	Cálculo CGR
45482513	3	\$ 4.137.000	
45482513	5	\$ 4.137.000	\$ 689.500
45482513	8	\$ 4.137.000	\$ 1.103.200
45482513	3	\$ 4.137.000	\$ 413.700
45482513	7	\$ 4.137.000	\$ 965.300
45482513	5	\$ 4.137.000	\$ 689.500
45482513	3	\$ 4.137.000	\$ 413.700

45482513	19	\$ 4.426.000	\$ 2.803.133
45482513	15	\$ 4.426.000	\$ 2.213.000
45482513	7	\$ 4.291.500	\$ 1.001.350
45482513	4	\$ 4.291.500	\$ 572.200
45482513	15	\$ 4.315.583	\$ 2.157.792
51774284	8	\$ 2.900.134	\$ 773.369
1080932757	3	\$ 2.950.868	\$ 295.087
1080932757	15	\$ 2.950.868	\$ 1.465.434
6770715	15	\$ 5.164.019	\$ 2.582.010
79311786	9	\$ 2.579.071	\$ 773.721
1071164457	10	\$ 2.343.726	\$ 781.242
1071164457	17	\$ 2.343.726	\$ 1.328.111
1071164457	12	\$ 2.343.726	\$ 937.490
1073506451	23	\$ 2.710.346	\$ 2.077.932
75067786	15	\$ 19.531.050	\$ 9.765.525
1073506451	30	\$ 2.710.346	\$ 2.710.346
49742401	4	\$ 3.810.154	\$ 508.021

Respecto, a las incapacidades reportadas con número de identificación: 51774284, 1073506451 y 49742401, es preciso aclarar que una vez se constató las novedades de incapacidades presentadas por los funcionarios se logró establecer que:

1. Respecto a la incapacidad reportada con la cedula de ciudadanía No. 51774284, la funcionaria reporto las siguientes incapacidades: del 11 de noviembre de 2016 al 15 de diciembre de 2016 y del 16 de diciembre de 2016 al 13 de enero de 2017 para un total de 64 días, las cuales no concuerdan con la incapacidad que se relaciona por ustedes en la tabla No. 3 de la observación 3. (Anexo No. 4 Certificación de ausentismos)

2. Respecto a la incapacidad reportada con la cedula de ciudadanía 1073506451, las incapacidades reportadas por la funcionaria son del 22 de septiembre de 2018 al 06 de octubre de 2018, (15 días), del 08 de octubre de 2018 al 17 de octubre de 2018, (10 días), las cuales no guardan relación alguna con la incapacidad señalada por ustedes en la tabla No. 3 de la observación 3. (Anexo No. 4 Certificación de ausentismos)

3. Respecto a la incapacidad reportada con la cedula de ciudadanía 49742401, la incapacidad reportada por la funcionaria es del 30 de octubre de 2018 al 18 de noviembre de 2018 (20 días), la cual no corresponde con los días de incapacidad indicados por ustedes en la tabla No. 3 de la observación 3. (Anexo No. 4 Certificación de ausentismos)

Por lo anterior, de persistir incapacidades diferentes a las señaladas respecto de los servidores en los numeras 1,2 y 3, se reiteran los argumentos expuestos para la tabla No 2 "incapacidades rechazadas" en relación a la presunta actuación irregular de los funcionarios beneficiarios de incapacidades, que sin justificación aparente han omitido su deber legal de informar a la administración sobre el reconocimiento de incapacidades a su favor, constatación que generó el inicio de una investigación interna de recolección de información en orden de la remisión de dichas

observaciones hacia la oficina de control interno disciplinario del Senado de la República para que se inicien las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

Respecto a las incapacidades descritas en las casillas: No. 24, 25 (C.C 79.456.725, días incapacidad 3, con cálculo de \$ 674.089) y 26 (C.C 31.911.168, días incapacidad 30, con cálculo de \$ 7.393.982), fueron reconocidas y se encuentra actualmente en trámite de pagadas por la EPS- (Anexo No. 9 autorización de incapacidad de EPS Sanitas al número de cedula 31.911.168, Anexo No. 10 autorización de incapacidad de EPS Sanitas al número de cedula 79.456.725, Anexo No. 11 autorización de incapacidad de EPS Sanitas al número de cedula 79.456.725)

Continuando con las observaciones generadas del contenido de la tabla No 3, encontramos que las incapacidades descritas en las casillas:

3 (C.C 37.626.086, días incapacidad 20, con cálculo de \$ 2'254.667)
16 (C.C 51.993.421, días incapacidad 19, con cálculo de \$ 1.265.400)
19 (C.C 79.456.725, días incapacidad 10, con cálculo de \$ 2.104.882)

Se estableció que fueron reportadas ante la EPS Sanitas el 4 de septiembre de 2017, 18 de mayo de 2017 y 5 de diciembre de 2017 respectivamente, para su verificación y reconocimiento, frente a lo cual no se obtuvo respuesta por parte de la mencionada EPS. motivo por el cual procedemos a informar a la Superintendencia de Salud al respecto. – (Anexo No. 12 planilla de radicación de incapacidades 18 de mayo de 2017, Anexo No. 13 planilla de radicación de incapacidades 4 de septiembre de 2017, Anexo No. 14 planilla de radicación de incapacidades 5 de diciembre de 2017).

La División de Recursos Humanos, se encuentra en etapa de investigación a fin de lograr obtener los elementos que permitan establecer de manera previa, cierta y objetiva, lo sucedido con el reporte de incapacidad respecto a los número de identificación de 40.404.028, 34.972.542 y la 31.911.168, a través de la recolección de información en la base de datos de la entidad, y realizando el respectivo requerimiento a los funcionarios con el propósito de esclarecer lo sucedido y demás actuaciones, en cumplimiento de los principios de la función administrativa. “

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta con relación a incorrección material como sobrestimación en los saldos contables de la cuenta 138426-Cuentas por cobrar pago por cuenta de terceros, por \$ 27.650.957 que se encuentra reportada en la Tabla - Diferencias entre saldo de incapacidades, el Senado de la Republica manifiesta que : “ Al respecto, conforme al orden registrado en la tabla, se hace referencia a los requerimientos realizados por el Senado de la Republica a las diferentes Entidades Promotoras de Salud, encaminados en obtener el reconocimiento y pago de los valores, se hace referencia a los requerimientos realizados por el Senado de la Republica a las diferentes Entidades Promotoras de Salud, encaminados en obtener el reconocimiento y pago descritos (...).”

Cabe señalar que el hallazgo en materia contable hace referencia a las diferencias que existen entre los saldos de las Cuentas por cobrar por concepto de incapacidades del Senado de la República y los saldos confirmados por las EPS y ARL, por lo tanto, la respuesta no desvirtúa la incorrección material de

sobrestimación por \$ 27.650.957 determinada por la CGR, con base en la confirmación de saldos con las EPS y ARL.

Con respecto al ítem contenido en el literal a) del hallazgo, que señala: “Se encuentran 8 incapacidades en estado RECHAZADA, por lo cual no procedió el reconocimiento económico, las cuales se detallan a continuación” de la Tabla Incapacidades rechazadas, expresa lo siguiente:

“Respecto de las incapacidades rechazadas, se tiene que las descritas en las casillas

1 (C.C 45.482.513, días incapacidad 4, con cálculo de \$ 744.667)

2 (C.C 45.482.513, días incapacidad 5, con cálculo de \$ 930.833)

3 (C.C 45.482.513, días incapacidad 2, con cálculo de \$ 372.333)

4 (C.C 63.339.474, días incapacidad 3, con cálculo de \$ 442.630) y

6 (C.C 72.251.595, días incapacidad 3 con cálculo de \$ 0)

Las seis (6) incapacidades señaladas, no fueron reportadas por los funcionarios a la entidad. (Anexo No. 4 Certificación de ausentismo) Lo anterior, en razón a que se verificó el sistema de nómina Kactus y las hojas de vida de los funcionarios identificados en las incapacidades citadas, lográndose establecer que los mismos no registran pagos o reconocimientos por concepto de incapacidades medicas durante su relación laboral con el Senado de la República, lo cual permite concluir que, si bien fueron concedidas por la respectiva Entidad Promotora de Salud, estas no fueron informadas a la administración. “

El Senado de la República argumenta su respuesta con fundamento en lo establecido en el Decreto 019 de 2012, que: “Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia”. Lo cual es claro para la CGR, no obstante, omite la explicaciones correspondientes al control que debe ejercer sobre el ausentismo de sus funcionarios, con el cual, podría obtener evidencia de las novedades de personal, como son las incapacidades y licencias, que no han sido informadas ni tramitadas por los funcionarios afectados y así poder adelantar los trámites administrativos necesarios y si así lo considera el procedimiento disciplinario respectivo, pues en los casos descritos en el hallazgo existen incapacidades hasta de 20 días .

Ahora bien, el cálculo realizado por la CGR corresponde a los pagos realizados a los funcionarios por concepto de salario es decir “100%” de lo devengado cuando al existir una incapacidad el pago corresponde al 66,66%.

Con respecto al recobro afirma que, “es pertinente indicar que la entidad cuenta con el termino de tres (3) años para realizar el respectivo cobro, por lo tanto, a la fecha no se ha constituido detrimento patrimonial alguno, al no transcurrir más de tres años para el cobro de las incapacidades objeto de investigación. Incapacidades”, sin embargo, las incapacidades señaladas en este aparte del hallazgo se encuentran rechazadas y no es posible elevar un nuevo recobro por encontrarse prescritas en atención a la norma señalada por el Senado de la República en su respuesta, como quiera que las mismas se originaron entre

octubre de 2016 y octubre de 2017, a la fecha ya transcurrieron los tres años según certificación entregada por la EPS.

Con relación literal b) del hallazgo, que señala: *“se encuentran 33 incapacidades en estado RESUELTA, lo que indica que a la fecha no se tienen evidencia de la solicitud de reconocimiento de incapacidades y licencias por parte del Senado ante la EPS, para el pago de las mismas” constituyéndose un presunto detrimento patrimonial de \$ 54'234.238 por “incapacidades resueltas” (tabla No 3), el Senado manifiesta que : Se logró constatar también, que las incapacidades que se relacionan a continuación no fueron reportadas por los funcionarios a la entidad”*

La respuesta del Senado de la República corresponde a la misma situación de las incapacidades rechazadas, donde la CGR ratifica que la situación se presenta por falta de control del ausentismo confirmando un detrimento patrimonial por \$37.176.118 correspondiente a 8.691.970 incapacidades en estado rechazada y \$28.484.148 por las incapacidades reportadas por la EPS en estado resueltas, en las cuales no gestiono el recobro correspondiente.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene en los mismos términos del presente informe.

HALLAZGOS DE CONTROL INTERNO

Hallazgo No. 8. Provisión procesos judiciales

El Decreto 1069 de 2015¹⁸ referente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI, indica:

Artículo 2.2.3.4.1.3. (...) es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado. Cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI.

La Resolución 1261 del 21 de noviembre de 2017, por la cual se *adopta una metodología para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y tramites arbitrales en contra del Senado de la República*, expresa:

“Artículo 3, Metodología para el cálculo de la provisión contable.

(..) Tras la contestación de la demanda se debe realizar el registro contable. En el evento en el que se profiera una sentencia y/o de cuando en el proceso existan elementos probatorios, jurisprudenciales y/o sustanciales que modifique su probabilidad de perdida se deberá actualizar la provisión contable. En todos los casos, deberán ser los apoderados de cada proceso los encargados

¹⁸ “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho”

de evaluar la calificación del riesgo procesal y, junto con, (sic) determinar la provisión contable con el objetivo de que haya congruencia entre estos dos elementos.

Parágrafo: La metodología consta de cuatro pasos en los que deben actuar el p apoderado del proceso y el encargado de la División Financiera y de presupuesto.

Estos pasos son:

1. Determinar el valor de las pretensiones
2. Ajusta el valor de las pretensiones
3. Calcular el riesgo de condena y,
4. Registrar el valor de las pretensiones.

(...)

Artículo 6. Cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso. Para cada proceso el apoderado deberá calificar y justificar el nivel de los siguientes riesgos a partir de los niveles: ALTO, MEDIO ALTO, MEDIO BAJO O BAJO:

- a. Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y de derecho expuestas por el demandante.
- b. Riesgos de pérdida el proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda.
- c. Presencia de riesgos procesales y extraprocesales
- d. Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia.

Parágrafo: Una vez realizada esta calificación se obtiene la probabilidad de pérdida del proceso.

Artículo 7. Teniendo en cuenta la probabilidad de pérdida del proceso, el apoderado deberá realizar el registro del proceso en el Sistema Único de Gestión e información litigiosa como se indica a continuación:

- a. Si la probabilidad de perdida se califica como ALTA (más del 50%), el apoderado registra el valor de las pretensiones como provisiones contables.
- b. Si la probabilidad de pérdida se califica como MEDIA ALTA (superior al 25% e inferior o igual al 50%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará a la Sección de Contabilidad el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.
- c. Si la probabilidad de pérdida se califica como MEDIA BAJA (entre el 10% y el 25%), el apoderado registra el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará a la Sección de Contabilidad el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.
- d. Si la probabilidad de pérdida se califica como BAJA (inferior al 10%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado. Dado que la probabilidad es remota, la Sección de Contabilidad no deberá registrar ésta información.

Artículo 10. Informar a la sección de contabilidad. Una vez finalizado el proceso el apoderado del proceso deberá informar al jefe de la División Jurídica, para que éste reporte a la Sección de Contabilidad el valor a registrar, como provisión contable o como cuenta de orden.

(...)"

Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de las Entidades de Gobierno de la Contaduría General de la Nación, Actualizadas según la Resolución 484 de 2017, establecen en el Capítulo III PASIVOS CONTINGENTES lo siguiente:

"(...)

2. PASIVOS CONTINGENTES

2.1. Reconocimiento

1. Los pasivos contingentes no serán objeto de reconocimiento en los estados financieros. Un pasivo contingente corresponde a una obligación posible, surgida a raíz de sucesos pasados, cuya

existencia se confirmará solo por la ocurrencia o por la no ocurrencia de uno o más sucesos futuros inciertos que no están enteramente bajo el control de la entidad. Un pasivo contingente también corresponde a toda obligación presente, surgida a raíz de sucesos pasados, pero no reconocida en los estados financieros, bien sea porque no es probable que, para satisfacerla, se requiera que la entidad tenga que desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio; o bien sea porque no puede estimarse el valor de la obligación con la suficiente fiabilidad.

2. Los pasivos contingentes se evaluarán cuando la entidad obtenga nueva información de los hechos económicos asociados o, como mínimo, al final del periodo contable, con el fin de asegurar que su evolución se refleje apropiadamente en los estados financieros. En caso de que la salida de recursos sea probable y que se obtenga una medición fiable de la obligación, se procederá al reconocimiento del pasivo y del gasto en los estados financieros del periodo en el que dicho cambio tenga lugar.”

El Manual de Políticas Contables del Senado de la República¹⁹, en el capítulo III-ACTIVOS Y PASIVOS CONTINGENTES, establece:

2. PASIVOS CONTINGENTES

Las posibles obligaciones calificadas por el área jurídica del Senado de la República surgidas a raíz de sucesos pasados, cuya existencia quedará confirmada solo si llegan a ocurrir o si no llegan a ocurrir uno o más sucesos futuros inciertos que no estén enteramente bajo el control de la Entidad.

2.1. Conceptos y términos dentro de los Pasivos Contingentes

→ *Procesos Judiciales: Son el conjunto de trámites judiciales que se derivan de las demandas interpuestas ante un juez para que se revisen derechos presuntamente violados por un tercero, así como las pretensiones económicas que, a su juicio, subsanan el perjuicio causado, cuyo resultado es la sentencia del juez.*

→ *El Arbitraje: Es el mecanismo por el cual las partes involucradas en un conflicto de carácter transigible acuerdan su solución a través de un tribunal arbitral, quien toma una decisión denominada laudo arbitral.*

→ *Las Conciliaciones Extrajudiciales: Son los acuerdos económicos entre las partes involucradas en un conflicto, con la presencia de un conciliador, evitan el trámite ante la justicia ordinaria.*

→ *El Embargo: Es una medida cautelar que proviene de un juez, a fin de garantizar el pago de las sentencias judiciales.*

→ *Certeza en la salida de Recursos: En caso que la salida de recursos sea probable y que se obtenga una medición fiable de la obligación, se procederá al reconocimiento del pasivo en los estados financieros del periodo en el que dicho cambio tenga lugar.* → *Obligación Posible: Cuando la probabilidad de ocurrencia es menor que la probabilidad de no ocurrencia, se revelara un pasivo contingente*

2.3. Medición

El elevad2.2.o (sic) grado de incertidumbre en la ocurrencia de uno o más sucesos inciertos, no permiten estimar el valor de la obligación con la suficiente fiabilidad.

2.2. Reconocimiento

¹⁹ RF-MA01, Versión 003, sin acto administrativo de adopción, emitido por el representante legal o la máxima instancia administrativa de la entidad, conforme lo establece la Resolución 193 del 5-05-2016. El documento fue revisado y aprobado por el grupo de evaluación de documentos mediante acta 117 de 2018.

Los pasivos contingentes no serán objeto de reconocimiento en los estados financieros.

2.2.1. Periodicidad en la evaluación de los Pasivos Contingentes

Los pasivos contingentes se evaluarán de forma continuada, con el fin de asegurar que su evolución se refleje apropiadamente en los estados financieros.

Consultados los expedientes digitales de los procesos judiciales provisionados y lo correspondiente en la página web de la rama judicial, se evidenció:

1. Proceso 2500023360020180022700, medio de control de controversias contractuales, en primera Instancia en el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera- subsección A. En audiencia inicial del 06 de agosto de 2019, se concedió el recurso de apelación en efecto suspensivo contra la decisión que declaró no probada la excepción de inepta demanda y caducidad del medio de control. Se remitió al Consejo de Estado mediante oficio el 19 de septiembre de 2019 como se observa en el siguiente pantallazo de consulta.

Actuaciones del Proceso					
Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
19 Sep 2019	ENVIO CONSEJO DE ESTADO	FECHA SALIDA:19/09/2019,OFICIO:2019-BLC-711 ENVIADO A: <<VER LISTA- -- SECCION TERCERA - CONSEJO DE ESTADO - BOGOTA			19 Sep 2019
09 Aug 2019	AUDIENCIA INICIAL	AUDIENCIA INICIAL - CONCEDE APELACIÓN			09 Aug 2019
02 Aug 2019	RECIBE MEMORIALES	RENUNCIA AL PODER CONFERIDO.- OLMES MAURICIO ORTEGA.-			02 Aug 2019
01 Aug 2019	AL DESPACHO	SUBE AL DESPACHO PARA AUDIENCIA INICIAL, INGRESAN 5C			01 Aug 2019
01 Aug 2019	AL DESPACHO	SUBE AL DESPACHO PRA			01 Aug 2019
12 Mar 2019	NOTIFICACION POR ESTADO	ACTUACIÓN REGISTRADA EL 12/03/2019 A LAS 18:13:30.	13 Mar 2019	13 Mar 2019	12 Mar 2019
12 Mar 2019	AUTO QUE RESUELVE	FIJA FECHA PARA AUD. INICIAL			12 Mar 2019
24 Jan 2019	AL DESPACHO	SUBE PARA FIJAR FECHA DE AUDIENCIA INICIAL, INGRESAN 5 C.			23 Jan 2019
15 Jan 2019	RECIBE MEMORIALES	ESCRITO PRONUNCIAMIENTO SOBRE EXCEPCIONES. DR. ALVARO I. ALARIO M. 1 FOL.,			15 Jan 2019
19 Dec 2018	TRASLADO 3 DIAS	SE CORRE TRASLADO POR TRES (3) DÍAS CONFORME AL ARTÍCULO 110 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO (CGP), A LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS JUNTO CON LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA ALLEGADA POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (FLS. 60 - 118 C.1).	11 Jan 2019	15 Jan 2019	18 Dec 2018
16 Nov 2018	RECIBE MEMORIALES	CONTESTACION DEMANDA CON PODER Y SUSTITUCION DEL MISMO JUNTO CON ANEXOS EN 59 FOLIOS.- OLMES MAURICIO ORTEGA MORALES.-			16 Nov 2018

Consultado el 02 de octubre de 2020 en: <https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=AYp%2fQE66pBouV4GyfZ5UZQJCIkA%3d>

El 26 de septiembre de 2019, se realizó reparto en el Consejo de Estado y a 31 de diciembre de 2019, no había sido resuelto el recurso de apelación interpuesto, como se muestra en el siguiente pantallazo.

Detalle del Registro

Fecha de Consulta : Viernes, 02 de Octubre de 2020 - 02:45:56 P.M. [Obtener Archivo PDF](#)

Datos del Proceso					
Información de Radicación del Proceso					
Despacho			Ponente		
000 CONSEJO DE ESTADO - SCA SECCION TERCERA			JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS		
Clasificación del Proceso					
Tipo	Clase	Recurso	Ubicación del Expediente		
ORDINARIO	LEY 1437 CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	APELACION AUTO	DESPACHO		
Sujetos Procesales					
Demandante(s)			Demandado(s)		
- EMILIANO ARRIETA MONTERROZA			- NACION - CONGRESO DE LA REPUBLICA		
Contenido de Radicación					
Contenido					
(64864) RECURSO DE APELACION CONTRA AUTO DEL 06 DE AGOSTO DE 2019 DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA					
Actuaciones del Proceso					
Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
11 Feb 2020	MEMORIALES A DESPACHO	EL ABOGADO OLMES MAURICIO ORTEGA MORALES, QUIEN ACTUA COMO APODERADO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, PRESENTA RENUNCIA DE PODER ANEXA COMUNICACION			11 Feb 2020
10 Feb 2020	RECIBE MEMORIALES	EL ABOGADO OLMES MAURICIO ORTEGA MORALES, QUIEN ACTUA COMO APODERADO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, ALLEGA RENUNCIA DE PODER-			10 Feb 2020
26 Sep 2019	AL DESPACHO POR REPARTO	PARA DECIDIR EL RECURSO DE APELACIÓN.		Catherine Ramirez Solano (CGR) (catherine.r	26 Sep 2019
26 Sep 2019	REPARTO Y RADICACIÓN	REPARTO Y RADICACION DEL PROCESO REALIZADAS EL JUEVES, 26 DE SEPTIEMBRE DE 2019 CON SECUENCIA: 1786	26 Sep 2019	26 Sep 2019	26 Sep 2019

Según el documento suscrito por la apoderada judicial del Senado, de acuerdo con el sistema e-Kogui, el proceso fue calificado en los numerales 3.1 y 3.2 con riesgo “medio bajo”, con fecha de cálculo de la provisión de 31 de diciembre de 2019.

NIVEL DE RIESGO	CLASIFICACION (Marque con una X)				JUSTIFICACION
	BAJO (INFERIOR AL 10%)	MEDIO BAJO (ENTRE 10% Y EL 25%)	MEDIO ALTO (SUPERIOR AL 25% E INFERIOR O IGUAL AL 50%)	ALTO (MAS DEL 50%)	
RIESGO DE PERDIDA DEL PROCESO POR RELEVANCIA JURIDICA DE LAS RAZONES DE HECHO Y DERECHO EXPUESTAS POR EL DEMANDANTE		x			
RIESGOS DE PERDIDA DEL PROCESO ASOCIADOS A LA CONTUNDENCIA, CONGRUENCIA Y PERTINENCIA DE LOS MEDIOS PROBATORIOS QUE SOPORTAN LA DEMANDA		x			
PRESENCIA DE RIESGOS PROCESALES Y EXTRAPROCESALES		x			
RIESGO DE PERDIDA DEL PROCESO ASOCIADO AL NIVEL DE JURISPRUDENCIA		x			

3.2. DETERMINACION DE LA PROBABILIDAD DE PERDIDA DEL PROCESO (BASO EN EL CUADRO ANTERIOR)

CONCEPTO	MARQUE CON UNA X			
	BAJA	MEDIA BAJA	MEDIA ALTA	ALTA
CONSOLIDACION PROBABILIDAD DE PERDIDA (SOLO ELIJA UNA OPCION)		x		

Así mismo, se encuentra en el numeral 4, la indicación de registrar el valor de \$518.326.897,73 como cuenta de orden.

No obstante, se registró como provisión judicial, sin que se encuentren dentro del expediente digital, justificados por el apoderado los elementos probatorios, jurisprudenciales y/o sustanciales que soportan la provisión.

Lo anterior debido a falta de control y seguimiento en los reportes de la División Jurídica y su control por parte de la sección de contabilidad, que generan una incorrección contable que afecta la realidad económica de los estados financieros a 31 de diciembre de 2019.

Respuesta del Senado de la República

Mediante oficio con radicado No. DGA-CS-CV19-4158-2020 del 27 de noviembre del 2020, manifiesta que:

“La observación señala que, de acuerdo con el criterio de la auditoría, el proceso No 2500023360020180022700 del señor Emiliano Arrieta no cumplía los requisitos para ser registrado contablemente como provisión.

Al respecto es preciso señalar que dentro del procedimiento establecido en la resolución No 1261 del 21 de noviembre de 2017 que establece la metodología para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, se establece en su artículo 6° que:

Artículo 6. Cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso. Para cada proceso el apoderado deberá calificar y justificar el nivel de los siguientes riesgos a partir de los niveles: ALTO, MEDIO ALTO, MEDIO BAJO O BAJO:

- a. Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y de derecho expuestas por el demandante.*
- b. Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda.*
- c. Presencia de riesgos procesales y extraprocesales*
- d. Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia.*

Parágrafo: Una vez realizada esta calificación se obtiene la probabilidad de pérdida del proceso.

Este artículo establece la procedencia de calcular el riesgo de pérdida de un proceso basado en el criterio del apoderado que al momento de efectuar el cálculo de dicho riesgo puede determinar el riesgo Alto, Medio Alto, Medio bajo o bajo de acuerdo al análisis que en su leal saber y entender haga respecto de los cuatro literales que se expresan para efectuar dicho calculo.

Si bien en el documento que obra en el proceso digital remitido a la auditoría se indica que el proceso se califica con un riesgo medio bajo. Lo cierto es que, del análisis hecho por el apoderado del proceso en su momento, se determinó la necesidad de provisionar el mismo atendiendo a que la entidad ya ha perdido anteriormente una demanda instaurada por el mismo ciudadano señor Emiliano Arrieta por hechos similares, demanda que se perdió tanto en primera instancia en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como en segunda instancia ante el H. Consejo de Estado. Por lo que el riesgo de pérdida en virtud de los antecedentes jurisprudenciales de acuerdo con el literal d) del artículo 6° de la resolución 1261 de 2017 y así se informó a la sección de contabilidad por parte de la división jurídica

Esta circunstancia se mantiene a la fecha, y a pesar de que el proceso se encuentra pendiente de que se defina en segunda instancia una apelación a la decisión del Tribunal de declarar no probada una excepción planteada por el Senado de la República, lo cierto es que se sigue considerando que existe un riesgo de pérdida alto atendiendo a los antecedentes jurisprudenciales que se tienen en relación con los hechos que ocasionaron la demanda y el mismo demandante.

Es así, que el artículo 228 de la Constitución establece la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, lo cual significa que las formas o procedimientos son instrumentos, medios para la aplicación del derecho material, y como se señaló anteriormente, se continuó provisionando e acuerdo al literal d) del artículo 6° de la resolución 1261 de 2017

En consecuencia, el error se dio en el documento guía interno de la calificación del riesgo que utiliza la división jurídica con corte a 31 de diciembre de 2019 y que obra en el proceso en el que figura como medio bajo, pero contablemente el criterio de la división jurídica es que se mantenga provisionado. En razón como se anotó a los antecedentes jurisprudenciales existentes con fallo de primera instancia mediante providencia del 21 de junio de 2007, proferida por el tribunal administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “A” y de segunda instancia Mediante el fallo de segunda instancia del 1 de Agosto de 2016 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B” del Consejo de Estado se confirma la decisión adoptada por el providencia del 21 de junio de 2007, proferida por el tribunal administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, DENTRO DEL PROCESO 25000232600020030154801 REPARACIÓN DIRECTA, en demanda instaurada por el mismo ciudadano Emiliano Arrieta Monterrosa por hechos similares al que se debate actualmente.

Por lo tanto, no se generó una sobreestimación de \$549.972.573 en la cuenta 2701 Litigios y Demandas y por el mismo valor una subestimación en el Patrimonio Institucional, para las cuentas de balance; así mismo en la cuenta de orden 8120 Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos por el mismo valor, toda vez que la calificación del riesgo de pérdida del proceso objeto de la observación es alto debiendo estar provisionado.”

Análisis de la respuesta

De acuerdo con los argumentos presentados, frente a los criterios aplicados para la calificación de la probabilidad de pérdida del proceso por la apoderada judicial del Senado de la República del proceso 2500023360020180022700, manifiestan que efectivamente el documento que obra en el proceso digital remitido a la auditoría, se indica que el proceso se califica con un riesgo medio bajo.

Sin embargo, agregan que: *“Lo cierto es que, del análisis hecho por el apoderado del proceso en su momento, se determinó la necesidad de provisionar el mismo atendiendo a que la entidad ya ha perdido anteriormente una demanda instaurada por el mismo ciudadano señor Emiliano Arrieta por hechos similares, demanda que se perdió tanto en primera instancia en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como en segunda instancia ante el H. Consejo de Estado. Por lo que el riesgo de pérdida en virtud de los antecedentes jurisprudenciales de acuerdo con el literal d) del artículo 6° de la resolución 1261 de 2017 y así se informó a la sección de contabilidad por parte de la división jurídica.”*

Además, informan que *“(…) el error se dio en el documento guía interno de la calificación del riesgo que utiliza la división jurídica con corte a 31 de diciembre de 2019 y que obra en el proceso*

en el que figura como medio bajo, pero contablemente el criterio de la división jurídica es que se mantenga provisionado (...)”.

En este sentido la CGR precisa que, en la Resolución 1262 de 2017 no se contempla la modificación de los criterios de la calificación del riesgo procesal, por parte de la División Jurídica para efectos contables, toda vez que, el proceso y la responsabilidad de la calificación y justificación del riesgo procesal, se encuentra a cargo de los apoderados quienes deben informar al jefe de la División Jurídica, para que éste reporte a la Sección de Contabilidad el valor a registrar, como provisión contable o como cuenta de orden.

Ahora bien, el Senado en su respuesta no allega documentos que soporten la decisión del cambio de calificación y que sirvieron como sustento del registro contable realizado, se resalta que la CGR en su proceso auditor verificó las piezas procesales evidenciando la correspondencia entre estas y la calificación del apoderado, que es quien en últimas conoce de cerca el estado del proceso y por ende califica conforme a su análisis.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

Hallazgo No. 9. Revelaciones a los Estados Financieros

El Régimen de Contabilidad Pública en su Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno²⁰ establece en el numeral:

“6.4. Revelación de los elementos de los estados financieros. La información financiera se revela en la estructura de los estados financieros, así como en sus notas explicativas.

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

Las decisiones sobre la selección, ubicación y organización de la información están relacionadas y, en la práctica, es probable que se consideren conjuntamente.

6.4.1. Selección de la información. La selección de la información tiene como objetivo determinar qué información se reporta en los estados financieros y en las notas.

La información se selecciona para exponer, en la estructura de los estados financieros, los mensajes claves acerca de la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo de la

²⁰ Artículo 3 de la Resolución 533 de 2015

entidad, mientras que la información para revelar en las notas a los estados financieros se selecciona para hacer que la información expuesta sea más útil y proporcione detalles que ayudarán a los usuarios a entenderla.

(...)

La información a revelar incluye, entre otras, lo siguiente: políticas aplicables o metodologías utilizadas para reconocer y medir la información expuesta; desagregaciones de la información expuesta; información sobre partidas que cumplen algunas características de la definición de un elemento e información sobre partidas que cumplen la definición de un elemento, pero no el criterio de reconocimiento.

La información revelada en las notas a los estados financieros tiene las siguientes características: a) es necesaria para que los usuarios comprendan los estados financieros, b) proporciona información que presentan los estados financieros de manera contextualizada y según el entorno en que opera la entidad, y c) tiene, generalmente, una relación clara y demostrable con la información expuesta en el cuerpo de los estados financieros a los que pertenece.

(...)

La organización de la información en los estados financieros incluye decisiones sobre lo siguiente: a) desagregación de totales en categorías que tengan sentido; b) ordenación y agrupación de partidas expuestas dentro de cada estado; c) identificación de agregados; y d) identificación de otra información a introducir en el cuerpo del estado.

La información revelada en las notas a los estados financieros se organiza de modo que las relaciones con las partidas presentadas en el cuerpo de los estados financieros sean claras.”
(Subrayado fuera de texto).

El Régimen de Contabilidad Pública, en el Anexo de la Resolución 484 de 2017, señala las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos, el cual establece:

2. CUENTAS POR COBRAR

(...)

2.6. Revelaciones

13. La entidad revelará información relativa al valor en libros y a las condiciones de la cuenta por cobrar, tales como: plazo, tasa de interés, vencimiento y restricciones, que las cuentas por cobrar le impongan a la entidad.

14. Se revelará el valor de las pérdidas por deterioro, o de su reversión, reconocidas durante el periodo contable, así como el deterioro acumulado. Adicionalmente, se revelará

a) un análisis de la antigüedad de las cuentas por cobrar que estén en mora, pero no deterioradas, al final del periodo y

b) un análisis de las cuentas por cobrar que se hayan determinado individualmente como deterioradas al final del periodo, incluyendo los factores que la entidad haya considerado para determinar su deterioro.

10. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO

10.5. Revelaciones

34. La entidad revelará, para cada clase de propiedad, planta y equipo, los siguientes aspectos:

- a) los métodos de depreciación utilizados;
- b) las vidas útiles o las tasas de depreciación utilizadas;
- c) el valor en libros y la depreciación acumulada, incluyendo las pérdidas por deterioro del valor acumuladas, al principio y final del periodo contable;
- d) una conciliación entre los valores en libros al principio y al final del periodo contable, que muestre por separado lo siguiente: adquisiciones, adiciones realizadas, disposiciones, retiros, sustitución de componentes, inspecciones generales, reclasificaciones a otro tipo de activos, pérdidas por deterioro del valor reconocidas o revertidas, depreciación y otros cambios;
- e) el efecto en los resultados producto de la baja en cuentas de un elemento de propiedades, planta y equipo;
- f) el cambio en la estimación de la vida útil, del valor residual y de los costos estimados de desmantelamiento, así como el cambio en el método de depreciación;
- (...)
- j) la información de bienes que se hayan reconocido como propiedades, planta y equipo o que se hayan retirado, por la tenencia del control, independientemente de la titularidad o derecho de dominio (esta información estará relacionada con: la entidad de la cual se reciben o a la cual se entregan, el monto, la descripción, la cantidad y la duración del contrato, cuando a ello haya lugar);
- k) el valor en libros de los elementos de propiedades, planta y equipo, que se encuentran temporalmente fuera de servicio;
- l) las propiedades, planta y equipo, adquiridas en una transacción sin contraprestación;
- m) la información sobre su condición de bien histórico y cultural, cuando a ello haya lugar; y
- n) la información sobre su condición de activo en concesión, cuando a ello haya lugar.

6. Provisiones

6.4. Revelaciones

28. Para cada tipo de provisión, la entidad revelará la siguiente información:

- a) la naturaleza del hecho que la origina;
- b) una conciliación que muestre el valor en libros al inicio y al final del periodo; las adiciones realizadas durante el periodo, incluidos los ajustes procedentes de los cambios en la medición del valor descontado; los valores cargados contra la provisión durante el periodo; y los valores no utilizados que hayan sido objeto de liquidación o reversión en el periodo;
- c) una descripción acerca de la naturaleza de la obligación contraída, así como del valor y fecha esperada de cualquier pago resultante;
- d) una indicación acerca de las incertidumbres relativas al valor o a las fechas de salida de recursos
- e) los criterios considerados para la estimación y el valor de cualquier reembolso esperado que esté asociado con la provisión constituida.

4.3. Corrección de errores de periodos anteriores

27. Cuando la entidad efectúe una corrección de errores de periodos anteriores revelará lo siguiente:

- a) la naturaleza del error de periodos anteriores;
- b) el valor del ajuste para cada periodo anterior presentado, si es posible;
- c) el valor del ajuste al principio del periodo anterior más antiguo sobre el que se presente información; y
- d) una justificación de las razones por las cuales no se realizó una reexpresión retroactiva por efecto de la corrección del error.

De manera similar en el Capítulo VI NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS Y REVELACIONES, señala:

“1.3.2.3. Información a presentar en el estado de situación financiera o en las notas

23. La entidad revelará, ya sea en el estado de situación financiera o en las notas, desagregaciones de las partidas adicionales a las presentadas, clasificadas según las operaciones de la entidad. Para el efecto, tendrá en cuenta los requisitos de las normas, así como el tamaño, la naturaleza y la función de los importes afectados.

24. El nivel de información suministrada variará para cada partida, así, por ejemplo:

(...)

d) Las provisiones se desglosarán de forma que se muestren por separado las que correspondan a litigios y demandas, garantías y demás.”

(...)

1.3.6. Notas a los estados financieros

58. Las notas son descripciones o desagregaciones de partidas de los estados financieros presentadas en forma sistemática.

1.3.6.1. Estructura

59. Las notas a los estados financieros incluirán lo siguiente:

a) información acerca de las bases para la preparación de los estados financieros y de las políticas contables específicas utilizadas;

b) información requerida por las normas que no se haya incluido en otro lugar de los estados financieros;

c) información comparativa respecto del periodo anterior para todos los importes incluidos en los estados financieros, cuando sea relevante para entender los estados financieros del periodo corriente; y

d) información adicional que sea relevante para entender los estados financieros y que no se haya presentado en estos.

60. La entidad presentará las notas de forma sistemática, para tal efecto, referenciará cada partida incluida en los estados financieros con cualquier información relacionada en las notas.

1.3.6.2. Revelaciones

61. La entidad revelará la siguiente información:

a) La información relativa a su naturaleza jurídica y funciones de cometido estatal. Para tal efecto, indicará su denominación; su naturaleza y régimen jurídico, identificando los órganos superiores de dirección y administración, y la entidad a la cual está adscrita o vinculada, cuando sea el caso; su domicilio y la dirección del lugar donde desarrolla sus actividades; una descripción de la naturaleza de sus operaciones y de las actividades que desarrolla con el fin de cumplir con las funciones de cometido estatal asignadas; y los cambios ordenados que comprometen su continuidad como supresión, fusión, escisión o liquidación.

(...)

g) La información que permita a los usuarios de sus estados financieros evaluar los objetivos, las políticas y los procesos que aplica para gestionar el capital.”

Revisadas las Notas a los Estados Financieros del SENADO a 31 de diciembre de 2019, se tiene que:

➤ En la Nota específica 7- Cuentas por Cobrar, se revela lo siguiente:

“Las Cuentas por Cobrar de la Entidad presenta un saldo neto de \$181.636.825 a diciembre 31 de 2019, mientras que en el año 2018 dicho saldo fue de \$641.637.402.38, lo cual hace que la variación sea negativa por valor de \$460.000.577. Dicho (Sic) variación por el bajo ausentismo por enfermedades tanto de origen laboral, general, licencias de maternidad y paternidad”

En el examen realizado a los saldos de las cuentas por cobrar se observó que, el saldo inicial de la vigencia 2019 por \$641.637.402.38, no solo integraba los valores por cobrar por concepto de incapacidades, sino que incluía otros conceptos, distribuyéndose el saldo así:

Descuentos no autorizados:	\$ 12.295.920
Recursos de acreedores reintegrados a tesorerías:	\$ 249.079.938
Pago por cuenta de terceros (incapacidades)	\$ 380.261.544

En el transcurso de la vigencia 2019 los saldos de las cuentas descuentos no autorizados y recursos de acreedores reintegrados a tesorerías, fueron cancelados, por ende, el saldo a 31 de diciembre de 2019 fue de 0. Así mismo, el Senado aplicó pagos disminuyendo el saldo por cobrar a las EPS y ARL.

Lo anterior muestra que la revelación contenida en la Notas a los EF no refleja la realidad económica de la entidad, por cuanto la variación no corresponde a “el bajo ausentismo por enfermedades tanto de origen laboral, general, licencias de maternidad y paternidad” sino a otros hechos económicos, los cuales constituyen información

relevante para el usuario, en lo correspondiente a la verdadera causa de la variación de las cuentas por cobrar

Así mismo, la revelación de las cuentas por cobrar, no atiende a todos los criterios establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno

➤ En la Nota específica 10- Propiedades, planta y equipo, El Senado no dio cumplimiento al numeral 10.5. Revelaciones del Grupo Propiedades, planta y equipo, de la Resolución 484 de 2017, por cuanto, la revelación se limita a la descripción del procedimiento de corrección de errores que adelantó en la vigencia 2019. No obstante, tampoco cumple con lo establecido en el Marco Normativo en lo referente a la información a revelar por corrección de errores de periodos anteriores, conforme a cada uno de los literales incluidos en el numeral 4.3 de la norma.

➤ En la Nota específica 23 Provisiones y contingencias se observa que no se reveló la siguiente información:

- b. la naturaleza de los hechos que originan las provisiones
- c. la descripción acerca de la naturaleza de la obligación contraída, así como del valor y fecha esperada de cualquier pago resultante
- d. los criterios considerados para la estimación y el valor de cualquier reembolso esperado que esté asociado con la provisión constituida.

Por otra parte, afirma que *“con FONPRECON al cierre del año ha y una presunta deuda por concepto de aportes a pensión por \$6.771.395.187”* y que el saldo de la cuenta se encuentra compuesto por los siguientes terceros:

DEMANDANTE AFP	VALOR CONTABLES
Fondo de previsión social del Congreso de la República – FONPRECON	6.771.395.187
Colpensiones	120.294.992
Colfondos	85.328.329
Protección	54.953.074
TOTAL	6.946.643.253

Fuente: Notas a los EF Senado

Elaboró: Equipo Auditor

Los terceros que componen la cuenta se muestran a continuación:

DEMANDANTE AFP	VALOR CONTABLES
Fondo de previsión social del Congreso de la República – FONPRECON	6.783.712.349
Colpensiones	120.294.992
Colfondos	85.328.329
Protección	42.635.912
ESAP	131.755.596
Saldo cuenta 279090001	7.163.727.178

Fuente: SIF Nación II

Elaboró: Equipo Auditor

Como se observa, las Notas a los EF presentan inconsistencias en la información revelada con relación a las cifras y a los terceros que se encuentran provisionados.

➤ En la Nota específica No. 25 de Activos y Pasivos contingentes, no se evidencia el total desglose de las jurisdicciones para los pasivos contingentes como el tipo de acción, cantidad y probabilidad, situación similar para los activos contingentes a los cuales no se describe ningún tipo de clasificación o detalle.

Con lo anteriormente descrito, el Senado de la República incumple aspectos de contenido y presentación establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno y su propio Manual de Políticas Contables, respecto a la revelación de información relevante, que permita a los usuarios comprender la naturaleza de las operaciones y la situación financiera de las mismas.

Lo anterior, no permite el entendimiento y comprensión de los Estados Financieros para los usuarios de la información contable pública, lo que afecta su finalidad para hacer que la información expuesta sea más clara, útil y comprensible al proporcionar detalles que ayudan a los usuarios a entenderla y se considera material dentro de la evaluación efectuada para la vigencia.

Respuesta del Senado de la República

Mediante oficio con radicado No. DGA-CS-CV19-4160-2020 del 27 de noviembre del 2020, el Senado manifiesta que:

“RESPUESTA: Al respecto y teniendo en cuenta el cuerpo de la observación, la Entidad manifiesta: → En la Nota específica 7- Cuentas por Cobrar: De acuerdo a lo planteado en la observación, se asevera por parte del Ente de Control “que la revelación contenida en la Notas a los EF no refleja la realidad económica de la entidad” (subrayado fuera de texto), situación que no es cierto, considerando que la nota revela el saldo correcto al 31/12/2019 por valor de \$181.636.825 y la justificación del saldo es correcta y adecuada con la realidad económica de la entidad, otra cosa muy distinta es que, la nota no incluya una explicación que haga referencia a la variación del saldo de la cuenta entre las vigencias 2018 y 2019 en particular a lo relacionado con cancelación de los otros saldos de las subcuentas que conformaban la cuenta al cierre del 2018.

Al respecto, la entidad no consideró que la variación presentada en los saldo de los códigos contables relacionados con Cuentas por Cobrar, que ascendió a \$460,0 millones entre 2019 frente a 2018, fuera relevante y representativas, ya que solo representaban en 0.25% de los Activos Totales de la Entidad a diciembre de 2019 y reveló y justificó únicamente el saldo y su variación en aras de reflejar la gestión realizada con relación a terceros, personas jurídicas del sector de las EPS(s) y ARL(s), en particular la reducción en la variación por Incapacidades.

→ En la Nota específica 10- Propiedades, planta y equipo. Si bien es cierto que, la Nota específica 10- Propiedades, planta y equipo no revela la información en el orden sugerido en los literales de la Resolución 484 de 2017, es pertinente mencionar que, a lo largo de lo contenido en las notas, revela la información necesaria y suficiente que facilita la interpretación y lectura de los Estados Financiero, de igual forma, es preciso considera que durante la vigencia 2019, no se presentaron transacciones, hechos o saldos en algunos de los aspectos que se deberían revelar, motivo por el cual, no es necesario revelar aspectos que no afectaron a la entidad, de acuerdo con lo siguiente:

a) los métodos de depreciación utilizados: Este aspecto se encuentra revelado en el numeral 4.2 Propiedades, planta y equipo, donde se señala que:

Método de Depreciación utilizado por el Senado de la República: El método de Depreciación adoptado por el Senado de la República es el de LINEA RECTA.

b) las vidas útiles o las tasas de depreciación utilizadas; En el mismo numeral bajo el título “Vida Útil de las Propiedades, Planta y Equipo” se revela lo correspondiente a las vidas útiles.

c) el valor en libros y la depreciación acumulada, incluyendo las pérdidas por deterioro del valor acumuladas, al principio y final del periodo contable: En la nota No.10 bajo el título Composición, se revela el valor en libros y la depreciación acumulada en forma agregada al cierre de la vigencia 2019 comparativo con el 2018. d) el efecto en los resultados producto de la baja en cuentas de un elemento de propiedades, planta y equipo: Durante el proceso desarrollado con las propiedades, planta y equipo no se efectuaron bajas en cuenta, motivo por el cual no se efectuó revelación alguna. e) el cambio en la estimación de la vida útil, del valor residual y de los costos estimados de desmantelamiento, así como el cambio en el método de depreciación: Durante el periodo contable 2019, no se efectuaron cambios en las estimaciones, motivo por el cual no se hizo ninguna revelación al respecto. f) la información de bienes que se hayan reconocido como propiedades, planta y equipo o que se hayan retirado, por la tenencia del control, independientemente de la titularidad o derecho de dominio (esta información estará relacionada con: la entidad de la cual se reciben o a la cual se entregan, el monto, la descripción, la cantidad y la duración del contrato, cuando a ello haya lugar) (subrayado fuera de texto): Con relación a lo sugerido a revelar en este literal, durante el periodo contable 2019 no se presentaron transacciones relacionadas, por tal motivo no se hizo revelación al respecto. g) el valor en libros de los elementos de propiedades, planta y equipo, que se encuentran temporalmente fuera de servicio; La Entidad no tiene bienes temporalmente fuera de servicio: como se puede observar en los Estados Financieros y en los saldos presentados en la nota específica 10, la cuenta 1637 Propiedades, planta y equipo no explotadas tiene saldo cero, motivo por el cual no se hizo revelación al respecto. h) las propiedades, planta y equipo, adquiridas en una transacción sin contraprestación: Durante el periodo contable 2019, la entidad no tuvo transacciones sin contraprestación, motivo por el cual no se hizo revelaciones al respecto.

h) las propiedades, planta y equipo, adquiridas en una transacción sin contraprestación: Durante el periodo contable 2019, la entidad no tuvo transacciones sin contraprestación, motivo por el cual no se hizo revelaciones al respecto.

i) la información sobre su condición de bien histórico y cultural, cuando a ello haya lugar: En el numeral 4.2 Propiedades, planta y equipo bajo el título Bienes Históricos y Culturales, se hace la revelación correspondiente a dicha condición.

j) la información sobre su condición de activo en concesión, cuando a ello haya lugar (subrayado fuera de texto); la Entidad no tiene activos en concesión, motivo por el cual no se hizo revelaciones al respecto.

Como se observa, la Entidad si reveló la información sugeridas en las normas que de acuerdo con sus movimientos y saldos contables se debían revelar, sin embargo, no se concentraron únicamente en la nota específica 10 propiedades, planta y equipo y no reveló sobre aspectos que no hicieron parte de sus hechos económicos.

→ En la Nota específica 23 Provisiones y contingencias:

En la nota se hace referencia a que las áreas misionales remitieron los valores y la calificación de cada uno de los terceros reflejados en los códigos contables de provisiones. Así mismo, se indicó que las cifras eran estimadas por cuanto las áreas se encontraban realizando procesos relacionados con la depuración de la información el cual era dispendioso. En ese orden la revelación reflejó la Información que le fue suministrada.

Es necesario mencionar que la cifra relacionada con Fonprecon está fundamentada en la cuenta de cobro enviada por la mencionada entidad al Senado de la República el 14 de enero de 2020.

En lo relacionado con las inconsistencias en las cifras registradas en las notas frente a los estados contables, estas corresponden a errores en el proceso de transcripción en los cuadros que soportan la nota 23, las cuales no son representativas. En todo caso tendremos en Cuenta lo indicado por la Comisión para que esta situación sea corregida en los nuevos procesos.

Adicionalmente, es prudente comentar que, en el numeral 3.3. Litigios de las notas a los estados financieros, se hace referencia a la naturaleza, a los hechos y criterios utilizados para la estimación correspondiente.

→ En la Nota específica No. 25 de Activos y Pasivos contingentes

La Nota No. 25 relacionada con Pasivos contingentes muestra en forma comparativa los valores de tales contingencias, entre 2019 y 2018, y su correspondiente variación. Así mismo, en el cuerpo de la nota se hace mención a que estas contingencias son de carácter administrativo.

Es de anotar que las calificaciones de las probabilidades y valoraciones de los procesos litigiosos son realizadas por los profesionales competentes, las cuales dan origen al registro contable. Con base al resultado de la valoración se registraron en Cuentas de Orden y no se consideró necesario mencionarlas en las notas.

Es importante mencionar que el Senado de la República preparó las notas a los estados financieros de 2019 aplicado de manera anticipada la resolución 441 de 2019 la cual indica que aplica de manera obligatoria para las revelaciones a los estados financieros terminados en 2020.

Respetuosamente indicamos que el título de la observación viene señalado con la letra (D) que en principio estipula una posible incidencia disciplinaria, sin embargo, en el cuerpo de la observación

en ninguna parte se establece, ni se indica, ni se señala una posible incidencia disciplinaria, por lo cual no habría lugar a ella”.

Análisis de la respuesta

El Senado de la República presenta argumentos frente a las revelaciones en las notas a los estados financieros, manifestando que:

Para el grupo de las Cuentas por Cobrar (...) *“no consideró que la variación presentada en los saldos de los códigos contables relacionados con Cuentas por Cobrar, que ascendió a \$460,0 millones entre 2019 frente a 2018, fuera relevante y representativas, ya que solo representaban en 0.25% de los Activos Totales de la Entidad a diciembre de 2019 y reveló y justificó únicamente el saldo y su variación en aras de reflejar la gestión realizada con relación a terceros, personas jurídicas del sector de las EPS(s) y ARL(s), en particular la reducción en la variación por Incapacidades. Al respecto, es importante señalar que, las notas son un complemento cualitativo con el cual se explican las cifras*

Con respecto al aparte en el cual el Senado de la República menciona que, no es cierto lo manifestado por la CGR, por cuanto, la nota revela el saldo correcto de las cuentas por cobrar; es preciso anotar que el hallazgo pretende precisar, que la explicación de la variación del saldo presentada entre las vigencias, omite los demás conceptos que la integran, dando a entender al usuario que únicamente corresponden al bajo ausentismo por enfermedades, dejando de lado aspectos relevantes como el reintegro por \$249.079.938 a la DTN y los ajustes por \$12.295.920 generados por errores en diversos pagos.

Con respecto a la Nota No. 10 de propiedad planta y equipo, argumenta que *“la Entidad si reveló la información sugeridas en las normas que de acuerdo con sus movimientos y saldos contables se debían revelar, sin embargo, no se concentraron únicamente en la nota específica 10 propiedades, planta y equipo y no reveló sobre aspectos que no hicieron parte de sus hechos económicos”*, la CGR tiene claro que las revelaciones corresponden a hechos efectivamente sucedidos , sin embargo, para algunos ítems afirma que no existieron hechos a revelar, no obstante, esto es contradictorio con la realidad económica, toda vez que en la respuesta afirma que:

- Durante la vigencia 2019 no se realizaron bajas de bienes, respuesta que no es concordante con los datos suministrados en la misma nota y con lo verificado por la CGR, en donde se evidenció que, si se realizaron procesos de baja de bienes durante la vigencia, conforme a lo comunicado en el hallazgo No. 2 del presente informe.

- No se efectuaron cambios en las estimaciones, motivo por el cual no se hizo ninguna revelación al respecto, afirmación que no es consecuente con el proceso de corrección de errores adelantado en la vigencia 2019, en el cual se modificaron

las variables para el cálculo de la depreciación, lo cual ha sido confirmado en respuestas al hallazgo No. 5 comunicado por la CGR.

Con respecto al valor en libros y la depreciación acumulada, incluyendo las pérdidas por deterioro del valor acumuladas, al principio y final del periodo contable, el Senado se limita a presentar la comparación de los saldos entre la vigencia 2018 y 2019 pero no se detalla el comportamiento de las propiedades planta y equipo durante la vigencia 2019.

El Senado de la República no se pronuncia sobre las falencias presentadas en las revelaciones relacionadas con el proceso de corrección de errores llevado a cabo y denominado “reexpresión”.

Finalmente, para las notas 23 y 25 admite los errores presentados en las mismas, por lo tanto, la CGR no se pronuncia al respecto.

Es importante resaltar que las Notas a los Estados Financieros inciden significativamente en la toma de decisiones por parte de los usuarios de las mismas, por lo tanto, deben contener la información necesaria y suficiente para su comprensión y permitir el conocimiento de la realidad económica de la entidad.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

Hallazgo No. 10. Conciliaciones de información financiera

El anexo de la Resolución 193 de 2016 mediante el cual se establece el Procedimiento para la evaluación del Control Interno Contable incorporado al Régimen de Contabilidad Pública menciona:

“(…)

3.2.14 ANÁLISIS, VERIFICACIÓN Y CONCILIACIÓN DE INFORMACIÓN. Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros. De igual forma, deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores. En todos los casos, deberá dejarse evidencia, en papeles de trabajo, de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados. De igual forma, se deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para la elaboración periódica de conciliaciones de forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre los documentos soporte y los libros de contabilidad”.

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Régimen de Contabilidad Pública, define las características cualitativas de la información financiera como: “son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.

Dado que, para ser útil, la información debe ser relevante y representar fielmente aquello que pretende representar, ni una representación fiel de un hecho irrelevante ni una representación no fidedigna de un hecho relevante ayudan a los usuarios a tomar decisiones adecuadas.

Características de mejora

Las características de mejora son aquellas que, sin ser indispensables para que la información financiera sea útil, incrementan la utilidad de dicha información. Se consideran características de mejora de la información financiera, las siguientes: Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad

(...)

Verificabilidad

La verificabilidad ayuda a asegurar, a los usuarios, que la información financiera representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrán alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada no necesita ser una estimación única, también puede verificarse un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

De acuerdo con la revisión de información financiera de la vigencia 2019, se evidenció que, la División Financiera y Presupuesto, Sección de Contabilidad, del Senado de la República; no realiza el proceso de análisis, verificación y conciliación de la información, con las fuentes de datos que provienen de las dependencias que generan insumos, para la elaboración de los Estados Financieros, así:

- La División de Recursos Humanos, provee información de las novedades por concepto de incapacidades y licencias liquidadas en la nómina a los funcionarios, con cargo a la EPS y ARL. Esta información no se concilia con las Cuentas por Cobrar -Pago por Cuenta de Terceros reconocidas contablemente.
- La División de Bienes y Servicios (Unidad de Almacén), provee información del aplicativo de inventarios denominado “resumen informe de activos”, al cual se adjuntan soportes de los ingresos, traslados y salidas del aplicativo; así como, las reclamaciones realizadas por siniestros a favor del Senado de la República. Esta información no es conciliada con las cuentas de Propiedades, planta y equipo.

El equipo auditor solicitó en mesas de trabajo y mediante oficio AG8.1-06, las conciliaciones realizadas en la vigencia 2019, entre el aplicativo Dinámica Gerencial y Contabilidad, para las cuentas de Propiedades, Planta y Equipo e Intangibles;

recibiendo como respuesta únicamente la información que genera la unidad de almacén, las cuales no contienen las partidas conciliatorias con contabilidad.

Lo anterior debido a falta de control interno contable y verificación de los reportes emitidos por las diferentes dependencias de la entidad y que tienen efecto en la información financiera, incumpliendo la característica de verificabilidad, lo que no permite asegurar que la información financiera represente fielmente los hechos económicos, afectando la realidad económica de los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2019.

Respuesta del Senado de la Republica

Mediante oficio DGA-CS-CV19-4163-2020 del 29 de noviembre, responde en los siguientes términos:

“RESPUESTA: Al respecto y teniendo en cuenta el cuerpo de la observación, la Entidad manifiesta:

Dentro del proceso de mejora continua y en busca del cumplimiento de las características cualitativas de la información en particular la de mejora, el Senado de la República durante la vigencia 2019, inició la adecuación de los sistemas complementarios KACTUS y DINAMICA GERENCIAL, con el fin de mejorar el soporte y suministro de información necesaria para el proceso contable, de tal forma que permita y facilite su verificación y conciliación con los registros contables.

A partir de lo anterior y considerando que el Dinámica Gerencial se encuentra más avanzado y actualizado a una versión acorde con el Nuevo Marco Normativo Contable, se pudo generar la información necesaria para adelantar el proceso de conciliación de las propiedades, planta y equipo e intangibles, la cual fue enviada a la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República con ocasión de la

respuesta a la comunicación AF SENADO AG8-1-06. Adicionalmente, el senado de la República realiza en forma mensual, la conciliación de las operaciones recíprocas con las demás entidades públicas, con la cual, se elabora y trasmite en forma trimestral a la Contaduría General de la Nación, el informe CGN2015-002 Operaciones Recíprocas. (Anexo último reporte)

De igual forma, mensualmente se realizan las conciliaciones bancarias, donde se cruza y verifica la información registrada en los extractos bancarios con los registros contables y saldo de la subcuenta 111005 Cuenta corriente. (Anexo copia).

Así mismo y conscientes de la deficiencia existente con relación a la conciliación con la información que suministran otras dependencias y que son el insumo principal para el proceso contable, en la vigencia 2020 se elaboró el instructivo y sus formatos de conciliaciones por parte de la Sección de Contabilidad para ser presentado al comité de Gestión de Calidad para su respectiva aprobación, lo cual se encuentra en trámite”.

Análisis de la respuesta

El Senado de la República en su respuesta hace referencia a procesos conciliatorios que no fueron objeto de observación, sin embargo, frente a lo

relacionado con la División de Recurso Humanos, no se pronunció y con respecto a la División de Bienes y Suministros indica que envió conciliaciones a la comisión auditora como respuesta al oficio AG8.1-06, no obstante, los documentos que alude no corresponden a conciliaciones sino a reportes del aplicativo Dinámica Gerencial que no dan cuenta de las comparaciones realizadas contra los saldos contables de la cuenta 16 Propiedades, Planta y Equipo, lo anterior se corrobora, con las diferencias encontradas por la CGR y comunicadas en el hallazgo No 4.

Adicionalmente, adjunta documentos que corresponden a las conciliaciones mencionadas en la respuesta que no fueron objetadas y no a las observadas por la CGR.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

HALLAZGOS PRESUPUESTALES

Hallazgo No. 11. Pago vigencias expiradas

El Decreto 111 DE 1996 Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto establece en el Artículo 14 el principio de anualidad en los siguientes términos, *“ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10)”*

A su vez el Decreto 2467 del 28 Diciembre de 2018 Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, en el Artículo 60 establece que *“Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá hacer el pago bajo el concepto de “Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas”*

También procederá la operación prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse constituido oportunamente la reserva presupuestal o la cuenta por pagar en los términos del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El mecanismo previsto en el primer inciso de este artículo también procederá cuando se trate del cumplimiento de una obligación originada en la ley, exigible en vigencias anteriores, aun sin que medie certificado de disponibilidad presupuestal ni el registro presupuestal.

Cuando se cumpla alguna de las anteriores condiciones, se podrá atender el gasto de “Pago Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas” a través del rubro presupuestal correspondiente de acuerdo con el

detalle del anexo del decreto de liquidación. Al momento de hacerse el registro presupuestal deberá dejarse consignada la expresión “Pago Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas”. Copia del acto administrativo que ordena su pago deberá ser remitido a la Contraloría General de la República.

En todo caso, el jefe del órgano respectivo certificará previamente el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo.

Lo preceptuado en el presente artículo no aplica cuando se configuren como hechos cumplidos.”

El artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 indica: “ (...)Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

El Procedimiento Ejecución Presupuestal RF-Pr03 V-2 del 29-04-2016 del Senado de la República

7. PUNTOS DE CONTROL

- a. Verificación de cuentas bancarias y terceros.
- b. Realizar verificación mensual a los certificados de disponibilidad presupuestal con saldos por comprometer e informar al ordenador del gasto.
- c. Enviar mensualmente, la ejecución presupuestal al ordenador del gasto.
- d. Revisar mensualmente el listado de registros presupuestales para verificar que los pagos se están realizando oportunamente y los registros de contratistas se vienen ejecutando de acuerdo a lo programado en el contrato. (subrayado fuera de texto)

Una vez verificados los soportes correspondientes a la ejecución presupuestal de la vigencia se estableció que se efectuaron pagos por \$8.626.833, por el concepto de “Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas”, originados en tres obligaciones de las cuales dos corresponden a la vigencia 2015 y una al 2018, como se detalla en el cuadro siguiente:

Tabla No.16
Pagos vigencias expiradas

CONTRATO	OBJETO	OBLIGACION	VALOR	OBSERVACIONES
635/15	Prestación de servicios de apoyo a la gestión en el Senado de la República	77219	5.476.833	Desde el 27 de diciembre de 2017 se encontraron registradas las obligaciones del contrato y según acta del 27 de febrero de 2019 por medio de la cual se da alcance a la liquidación del contrato de prestación de servicios No 635 SUSCRITO EL 1 DE DICIEMBRE DE 2015 se informa "Que debido a inconvenientes técnicos presentados no fue posible generar la orden de pago de las citadas obligaciones, lo que conllevó a no efectuarse el pago en su momento quedando las mismas sin pago".

269/15	Prestación de servicios de apoyo a la gestión en el Senado de la República	670619	150.000	La obligación 363015 del 9 de octubre de 2015 fue pagada por menor valor al del compromiso. De acuerdo con los soportes suministrados por el Senado "Por error en el proceso no se dio orden de pago"
Res. 1496 del 03-10-2018	Por medio de la cual se confieren unas comisiones y se ordena el reconocimiento de viaticos, tiquetes aéreos e inscripción a un evento en el Senado de la República	199419	3.000.000	De acuerdo con los soportes suministrados por el Senado "no se pudo realizar el registro presupuestal para el pago de la Inscripción al Congreso Nacional de Seguridad, realizado por ASOSEC el cual se debía imputar con el CDP 109418 del 2 de octubre del 2018, debido a inconvenientes técnicos presentados, quedando el mismo sin completar la cadena presupuestal."

Estos pagos fueron causados por deficiencias en el control del proceso presupuestal en donde se dejaron de efectuar las operaciones necesarias para completar la cadena de ejecución del presupuesto de acuerdo con el procedimiento de ejecución presupuestal. Con lo cual se incumplió el principio de anualidad a la vez que se afectaron los recursos del presupuesto de la vigencia 2019.

Respuesta del Senado de la República

Mediante oficio DGA-CS-CV19-4052-2020 del 11 de noviembre el Senado de la República da respuesta en los siguientes términos:

La Entidad aclara que con el pago de las "vigencias expiradas" relacionadas en la observación, no se incumplió el principio de anualidad, teniendo en cuenta que los servicios fueron contratados, ejecutados y recibidos a satisfacción en la vigencia fiscal en la cual se registraron, y que por razones de tipo administrativo y limitaciones del sistema integrado de información financiera SIIF, no se pudieron pagar en oportunidad.

Se precisa que, para el caso particular, la figura de la vigencia expirada es un mecanismo presupuestal que está legalmente autorizada en el artículo 60 del Decreto 2467 de 2018 "por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2019", y que los pagos realizados en la vigencia 2019, cumplen con las condiciones exigidas en el mismo para su aplicabilidad.

La figura de "vigencia expirada" NO ES un incumplimiento al principio de anualidad o a cualquier otro principio presupuestal, DE SERLO no se contemplaría esta figura presupuestal en las leyes anuales de presupuesto, es una figura presupuestal que permite a las Entidades evitar perjuicios económicos a los terceros que entregaron un bien o servicio con todos los requisitos legales y presupuestales requeridos y que tienen derecho al pago de la contraprestación pactada.

De otra parte y si bien es cierto con el pago de estas vigencias expiradas (debidamente soportadas y autorizadas por el artículo 59 de la Ley 1940 de 2018 y el artículo 60 del Decreto 2467 de 2018) se afectó el presupuesto del Senado de la República de la vigencia 2019, por un valor de \$8.626.833, este tan solo representa el 0.00003% del presupuesto de gastos de funcionamiento aprobado para la vigencia 2019, porcentaje que no es significativo y material, y no afectó en ningún momento el normal desarrollo de las actividades del Senado, ni generó un déficit presupuestal.

Adicionalmente, en relación con la presunta incidencia disciplinaria calificada en la observación, si bien en el texto de la misma no se indica a cuál de los numerales consagrados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 se refieren, es claro que el Senado de la República actuó de conformidad con las normas presupuestales, por tanto, no sería predicable una conducta antijurídica, y en consecuencia, no podría entonces endilgarse una conducta disciplinable.

Por las anteriores consideraciones, y en atención a los argumentos jurídicos que soportan el actuar del Senado de la República en relación con lo observado, de manera respetuosa le solicitamos al equipo auditor retirar la observación y la presunta incidencia disciplinaria consignada en ella.

Análisis de la respuesta.

La CGR manifiesta que, si bien el mecanismo del pago por el concepto de vigencias expiradas está contemplado legalmente, este no es un instrumento corriente para ejecución de los recursos del presupuesto, sino más bien una forma de prever *que* la Administración Pública no se puede eximir de honrar las obligaciones que legalmente contrajo con terceros.

Sin embargo, está claro y previsto en la norma cuando indica que *“Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar...”*, que la autorización del pago por el concepto de vigencias expiradas no es óbice para que se analice y evalúe la responsabilidad que les corresponde a los funcionarios de la administración por las actuaciones u omisiones, que causaron el no pago de las obligaciones de forma oportuna en la vigencia que correspondía.

De otra parte, el pago por el concepto de vigencias expiradas, tampoco reemplaza los mecanismos existentes para que el trámite de la cadena de ejecución presupuestal se efectúe dentro de la vigencia en que se adquieren los compromisos como se contempla en el principio de anualidad, ya que, independientemente del valor, se afectaron recursos de vigencias posteriores a las vigencias en las que se debió dar su ejecución.

Por las razones planteadas, el hallazgo se mantiene como se presenta en el informe.

Hallazgo No. 12. Constitución del Rezago Presupuestal (D)

El Estatuto Orgánico de Presupuesto en el Artículo 89 dispone que *“Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán*

utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo 38, Ley 225/95, artículo 8o.).”

En la misma línea, Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015 establece en el Artículo 2.8.1.7.3.1. que *“A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.*

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.”

El Decreto 2411 del 30 de diciembre de 2019 Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, estableció en el Artículo 28:

“(…) Para las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2020.

Si durante el año de la vigencia de la reserva presupuestal o de la cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que las originó, se podrán hacer los ajustes respectivos en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación (...)”

El Procedimiento Ejecución presupuestal RF-Pr03 V-4 del 18-12-2018 del Senado de la República, indica:

7. PUNTOS DE CONTROL

a. Verificación de cuentas bancarias y terceros.

b. Realizar verificación mensual a los certificados de disponibilidad presupuestal con saldos por comprometer e informar al ordenador del gasto.

c. Enviar mensualmente, la ejecución presupuestal al ordenador del gasto.

d. Revisar mensualmente el listado de registros presupuestales para verificar que los pagos se están realizando oportunamente y los registros de contratistas se vienen ejecutando de acuerdo a lo programado en el contrato. (subrayado fuera de texto)

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Régimen de Contabilidad Pública, define las características cualitativas de la información financiera como: *“son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.*

4.1 Características fundamentales

Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel.

4.1.1 Relevancia

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

La información es material si su omisión o expresión inadecuada puede influir en las decisiones de los usuarios. La materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la entidad que está basado en la naturaleza o magnitud (o ambas) de las partidas a las que se refiere la información en el contexto del informe financiero de una entidad.

La información financiera tiene valor predictivo si puede utilizarse como una variable de entrada en los procesos empleados por los usuarios para pronosticar resultados futuros. La información financiera tiene valor confirmatorio si ratifica o cambia evaluaciones anteriores. Los valores predictivos y confirmatorios de la información generalmente están interrelacionados; así, la información que tiene valor predictivo habitualmente tiene también valor confirmatorio.

4.1.2 Representación fiel

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

Una descripción completa incluye toda la información necesaria para que un usuario comprenda el hecho que está siendo representado, y todas las descripciones y explicaciones pertinentes.

Una descripción neutral no tiene sesgo en la selección o presentación de la información financiera ni de ningún otro tipo; tampoco está ponderada, enfatizada, atenuada o manipulada para incrementar la probabilidad de que la información financiera se reciba de forma favorable o adversa por los usuarios. Sin embargo, información neutral no significa información sin propósito o influencia sobre el comportamiento de los usuarios, sino que es útil y por tanto, es, por definición, capaz de influir en las decisiones de los usuarios.

Una descripción libre de error significativo quiere decir que no hay errores u omisiones que sean materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y que el proceso utilizado para producir la información presentada se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos.

Dado que, para ser útil, la información debe ser relevante y representar fielmente aquello que pretende representar, ni una representación fiel de un hecho irrelevante ni una representación no fidedigna de un hecho relevante ayudan a los usuarios a tomar decisiones adecuadas.

(...)"

De igual manera se establece dentro de los Principios de Contabilidad Pública, el Devengo, el cual determina que: "los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo

Así mismo, el principio de "Esencia sobre forma: las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica, independientemente de la forma legal que da origen a los mismos

Además, define el principio del Periodo contable como el que. *corresponde al tiempo máximo en que la entidad mide los resultados de sus hechos económicos y el patrimonio bajo su*

control, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El periodo contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. No obstante, se pueden solicitar estados financieros intermedios e informes y reportes contables para propósitos especiales, de acuerdo con las necesidades o requerimientos de las autoridades competentes sin que esto signifique, necesariamente, la ejecución de un cierre.

En caso de conflicto entre los anteriores principios contables, prevalecerá el principio que mejor conduzca a la representación fiel y relevancia de la información financiera de la entidad”.

Así mismo determina:

“6.1.2. Pasivos

Un pasivo es una obligación presente producto de sucesos pasados para cuya cancelación, una vez vencida, la entidad espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos o un potencial de servicio.

Al evaluar si existe o no una obligación presente, la entidad se basa en la información disponible al cierre del periodo para establecer si existe la probabilidad de tener o no la obligación; si es mayor la probabilidad de no tenerla, no hay lugar al reconocimiento de un pasivo. Se considera que existe una obligación presente cuando la entidad evalúa que tiene poca o ninguna alternativa de evitar la salida de recursos.

Los pasivos proceden de transacciones u otros sucesos pasados. Así, por ejemplo, la adquisición de bienes y servicios da lugar a cuentas por pagar (a menos que el pago se haya anticipado o se haya hecho al contado) y la recepción de un préstamo bancario da lugar a la obligación de reembolsar la cantidad prestada. Sin embargo, los pasivos también pueden originarse en obligaciones sobre las cuales existe incertidumbre en relación con su cuantía y/o fecha de vencimiento.

Las obligaciones pueden ser exigibles legalmente como consecuencia de la ejecución de un contrato o de un mandato contenido en una norma legal; también pueden ser producto de acuerdos formales que, aunque no son exigibles legalmente, crean una expectativa válida de que la entidad está dispuesta a asumir ciertas responsabilidades frente a terceros. La cancelación de una obligación presente implica que la entidad entrega unos recursos que llevan incorporados beneficios económicos o un potencial de servicio.

La extinción de una obligación presente puede llevarse a cabo de varias maneras, entre otras, el pago en efectivo; la transferencia o traslado de otros activos; la prestación de servicios; la sustitución de esa obligación por otra; y la prescripción de la obligación de acuerdo con la normatividad sobre la materia.

“6.2.2 Reconocimiento de pasivos: Se reconocerán como pasivos, las obligaciones presentes que tenga la entidad, que hayan surgido de eventos pasados y que, para liquidarlas, la entidad deba desprenderse de recursos que incorporan un potencial de servicio o beneficios económicos futuros, siempre que el valor de la obligación pueda medirse fiablemente”.

El Manual de Políticas Contables del Senado de la República²¹, en el capítulo II-PASIVOS, numeral “1.2. Reconocimiento Se reconocerán como cuentas por pagar las obligaciones adquiridas por el Senado de la República con terceros, al recibo de bienes y servicios de las cuales se espera, a futuro, la salida de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento.

1.2.3. Criterios para el reconocimiento de las Cuentas por Pagar

→ *Que los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad de los mismos han sido transferidos a la entidad.*

²¹ RF-MA01, Versión 003, sin acto administrativo de adopción, emitido por el representante legal o la máxima instancia administrativa de la entidad, conforme lo establece la Resolución 193 del 5-05-2016. El documento fue revisado y aprobado por el grupo de evaluación de documentos mediante acta 117 de 2018.

- Que la entidad obtenga transferencia de la titularidad legal o el traspaso de la posesión de los bienes adquiridos.
- Que el Senado obtenga el control sobre los bienes comprados o adquiridos.
- Que las obligaciones puedan ser medidas con fiabilidad.
- Probabilidad de obtener el potencial de servicios derivados de la transacción.
- Que el proveedor no conserve ninguna participación en la gestión, ni retenga el control sobre los bienes vendidos.
- Que los servicios hayan sido efectivamente prestados.
- Que el Supervisor del bien o servicio certifique que se ha recibido a satisfacción.
- Las obligaciones de origen legal, tributario, contractual y demás obligaciones que deba atender la entidad". (subrayado fuera de texto)

Evaluada la ejecución presupuestal del Senado de la República, para la vigencia 2019, en lo correspondiente a la constitución del rezago presupuestal, se evidenció lo siguiente:

Realizada la verificación de los 189 compromisos constituidos como reserva presupuestal por \$22.200.284.974 al cierre de la vigencia 2019, la CGR no refrenda las 17 reservas presupuestales por \$292.682.206, que se detallan en la siguiente tabla, toda vez que, no cumplen con los criterios para su constitución conforme lo establece la normatividad presupuestal y no hay justificación para que no se realizara el cierre de la cadena de ejecución presupuestal.

Tabla No.17
Reservas presupuestales no refrendadas a 31 de diciembre de 2019

NUMERO REGISTR O PPTAL	RUBR O	DESCRIPCIÓN	DOCUMENTO SOPORTE		VALOR EN PESOS	CAUSALES DE NO REFRENDACIÓN
			FECHA	No.		
39619	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	12/02/2019	RESOLUCION 165/19	607.571	La Resolución 165 de 2019 fue modificada y sustituida con la Resolución 1749 del 13 de febrero de 2019, sobre la cual se dio el trámite presupuestal correspondiente, Por lo tanto, debió ser anulado el compromiso y no generarse la reserva

NUMERO REGISTR O PPTAL	RUBR O	DESCRIPCIÓN	DOCUMENTO SOPORTE		VALOR EN PESOS	CAUSALES DE NO REFRENDACIÓN
			FECHA	No.		
81619	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	03/05/2019	orden de compra 37687	272.074.419	El trámite de pago de este proveedor se hace mediante resolución de reconocimiento y pago. El proyecto de resolución fue enviado para tramite de firma y numeración por parte de la Dirección General (DGA) a la Secretaria General, el 3 de diciembre de 2019, quien la dejó en firme bajo el No. 1686 del 20 de diciembre de 2019, según la entidad, <u>por error no fue devuelta por la Secretaria a la DGA para el respectivo trámite ante la División Financiera, de acuerdo a lo establecido en el procedimiento RF-Pr04., sino que se radicó sin soportes en Presupuesto el mismo 20 de diciembre de 2019.</u> Desde el punto de vista de presupuesto se encontraban los elementos para finalizar el trámite hasta el pago en la vigencia y no constituirse la reserva
24919	A-02-02-02-008	SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE PRODUCCIÓN	16/01/2019	CONT 534/18	3.645.833	Contrato con acta de terminación anticipada y liquidación del 25 de junio de 2019. Una vez liquidado el contrato debió finalizarse el trámite presupuestal sin generar la reserva
28019	A-02-02-02-008	SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE PRODUCCIÓN	17/01/2019	CONT 543/18	7.812.420	El contrato finalizó el 30 de junio de 2019 es decir se cumplió el compromiso en la vigencia por lo tanto debió completarse el trámite presupuestal y no generarse la reserva
52219	A-02-02-02-008	SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE PRODUCCIÓN	26/02/2019	CONT 0167/19	1.950.000	Liquidado anticipadamente con acta del 13 de junio de 2019. Según dicha acta, se dará traslado de la misma a la división financiera con el fin de "ordenar el pago del saldo a favor de la contratista...". En estas condiciones, Se cumplían las condiciones para haber finalizado el proceso presupuestal dentro de la vigencia no se debió generar la reserva

NUMERO REGISTRO PPTAL	RUBRO	DESCRIPCIÓN	DOCUMENTO SOPORTE		VALOR EN PESOS	CAUSALES DE NO REFRENDACIÓN
			FECHA	No.		
86719	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	21/05/2019	RESOLUCION 676/19	370.794	Las comisiones conferidas con estas resoluciones no se cumplieron. Por lo tanto, debieron anularse los compromisos y no generarse las reservas
97619	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	27/06/2019	RESOLUCION 851/19	129.160	
108619	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	05/08/2019	RESOLUCION 1062/19	498.265	
110619	A-02-02-02-010	VIÁTICOS DE LOS FUNCIONARIOS EN COMISIÓN	05/08/2019	RESOL 1062	99.653	
182119	A-02-02-02-010	VIÁTICOS DE LOS FUNCIONARIOS EN COMISIÓN	20/11/2019	RESOLUCION 1516	129.160	

NUMERO REGISTR O PPTAL	RUBR O	DESCRIPCIÓN	DOCUMENTO SOPORTE		VALOR EN PESOS	CAUSALES DE NO REFRENDACIÓN
			FECHA	No.		
102019	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	12/07/2019	RESOL 979 DE JULIO 12-19	634.913	Las comisiones fueron cumplidas en la vigencia en la que se autorizaron, es decir se cumplieron los compromisos, por lo tanto, debió completarse el trámite presupuestal y no generarse las reservas. La norma presupuestal contempla que "... cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido..." Situación que no aplica en estos casos.
109719	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	05/08/2019	RESOLUCION 1062/19	634.913	
172419	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	25/10/2019	resol 1430	129.160	
177519	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	18/11/2019	RESOLUCIÓN 1513 DEL 15/11/19	825.378	

NUMERO REGISTRO PPTAL	RUBRO	DESCRIPCIÓN	DOCUMENTO SOPORTE		VALOR EN PESOS	CAUSALES DE NO REFRENDACIÓN
			FECHA	No.		
177919	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	18/11/2019	RESOLUCIÓN 1513 DEL 15/11/19	470.654	
43719	A-02-02-02-008	SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE PRODUCCIÓN	15/02/2019	CONT 0094/19	2.000.000	Contrato con vencimiento el 20 de febrero de 2019, se cumplió el compromiso en la vigencia. Por lo tanto, debió completarse el trámite presupuestal y no generarse la reserva
146619	A-02-02-02-006	SERVICIOS DE ALOJAMIENTO; SERVICIOS DE SUMINISTRO DE COMIDAS Y BEBIDAS; SERVICIOS DE TRANSPORTE; SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	27/09/2019	RESOLUCIÓN 1333 - 2019	669.913	Se presentaron los soportes para legalizar con fecha 3 de octubre de 2019, por tanto, se cumplieron las condiciones para terminar el proceso presupuestal obligar y pagar en la vigencia. y no debió generarse la reserva.

Fuente: DGA SENADO DE LA REPUBLICA

ELABORÓ: Equipo Auditor CGR

Por otra parte, de las 17 reservas incluidas en la Tabla No.17, se evidenció que 11 cumplen los criterios establecidos para ser reconocidas como cuentas por pagar contables, por haberse ejecutado el objeto del compromiso presupuestal y haber recibido el bien y/o servicio conforme al Marco Normativo para entidades de Gobierno y el Manual de Políticas Contables. No obstante, las mismas no fueron incorporadas en los Estados Financieros, mediante obligación presupuestal a pesar de disponer de los recursos (PAC), así como tampoco se contabilizaron mediante comprobante manual en SIIF Nación II, para reflejar la realidad económica de la entidad.

Tabla No.18

Cuentas por pagar sin reconocimiento contable

No. REGISTRO PPTAL	VALOR \$
81619	272.074.419
102019	634.913

109719	634.913
146619	669.913
172419	129.160
177519	825.378
177919	470.654
24919	3.645.833
28019	7.812.420
43719	2.000.000
52219	1.950.000
TOTAL	290.847.603

Fuente: DGA Senado de la Republica
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Adicionalmente, se determinó incorrección material como subestimación en la cuenta 24905501- Otras cuentas por pagar, por \$ 290.847.603 y contrapartida en la cuenta 3105-Capital Fiscal, correspondiente a las 11 reservas presupuestales que no fueron reconocidas a 31 de diciembre de 2019, como obligaciones a cargo del Senado de la República, atendiendo los principios de devengo, esencia sobre la forma y periodo contable. Así mismo, incumpliendo con las características fundamentales de relevancia y representación fiel.

Estas situaciones son generadas por deficiencias en el control de la ejecución de los recursos del presupuesto, en lo correspondiente a la ejecución de los contratos y al control del cumplimiento y legalización de las comisiones que generan pagos por concepto de viáticos, distorsionando las cifras de ejecución del presupuesto de la vigencia. Todo lo anterior conlleva al incumplimiento de las normas presupuestales y contables que regulan el Senado de la República

Este hallazgo reviste presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta del Senado de la República

La observación planteada por el equipo auditor concluye en que la Entidad incumplió las normas presupuestales y contables que rigen al Senado de la República, pero no especifican cuales.

Al respecto y teniendo en cuenta el cuerpo de la observación, la Entidad manifiesta:

- *No se ha incumplido ninguna norma presupuestal ya que la constitución de las reservas presupuestal está claramente autorizada y permitida en el*

artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el procedimiento para su constitución está en el artículo 2.8.1.7.3.1. del Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015.

- El artículo 28 del Decreto 2411 del 30 de diciembre de 2019, Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, en su inciso 2, establece:

.... Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2020.

El equipo auditor aduce que el pago por valor de \$272.074.419 con cargo al Registro Presupuestal No.81619 (proveedor Subatours S.A.S), debió realizarse en las condiciones en que fue recibido en la División Financiera y porque se tenía disponibilidad de PAC, al respecto aclaramos que no es procedente la observación por las siguientes razones:

- Nos permitimos reafirmar que la entidad no puede dar trámite de pago, ni hacer reconocimiento contable de una cuenta de la cual no se tienen los documentos necesarios establecidos en el procedimiento RF-Pr04 para su registro y pago; tal como se manifestó en la respuesta anterior, a la División Financiera solo fue allegada copia de la Resolución 1686 del 20 de diciembre de 2019, en dos folios, sin soporte alguno, así como tampoco se surtió el trámite ante la Dirección General Administrativa, dicho trámite se surtió hasta el 22 de abril de 2020, tal como se evidencia en el correo electrónico adjunto al presente (Anexo No.1).
- No se puede afirmar que la Entidad tenía disponibilidad de PAC, cuando en la respuesta al requerimiento AG8.1-01 - numeral 18, se relacionó el déficit de PAC del mes de diciembre de 2019, con el que cerró la vigencia 2019, el cual nuevamente se relaciona, de igual forma el PAC asignado en la cuenta de adquisición de bienes y servicios se ejecutó en un 100%, optimizando los recursos y priorizando pagos de servicios personales indirectos, servicios públicos, arrendamientos, seguros y proveedores que radicaron cuentas con los sopores establecidos.

CONCEPTO DE GASTO	PAC SOLICITADO	PAC APROBADO	PAC EJECUTADO	FALTANTE PAC	RESERVA CONSTITUIDA	PRESUPUESTAL
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	12.535.823.702	10.244.277.282	10.244.277.282	2.291.546.420	3.188.302.094.94	

Para el caso particular del proveedor Subatours SAS, se evidencia el pago de tres cuentas el 26 de diciembre de 2019, lo que demuestra una vez más que para la Resolución 1686 del 20 de diciembre de 2019, la supervisión no dio el trámite de acuerdo con el procedimiento establecido.

SUBATOURS SAS	532.227.493	PAGO DE FACTURA AC40825/2019 ORDEN DE COMPRA 40825/32019, MES DE octubre 2019 TIQUETES AERES SENADORES SECRETARIA GENRAL , ELB ZGF
SUBATOURS SAS	207.314.138	PAGO DE FACTURA AC1279629 ORDEN DE COMPRA 40825/32019, MES DE septiembre 2019 TIQUETES AERES SENADORES SECRETARIA GENRAL , ELB ZGF
SUBATOURS SAS	338.604.982	PAGO DE FACTURA AC1301805/2019 ORDEN DE COMPRA 37687/32019, MES DE NOVIEMBRE 2019 TIQUETES AERES SENADORES , SECRETARIA GENRAL , PAGO PARCIAL POR UN VALOR DE 338.604.982, Y SE HACEN LAS DEDUCCIONES POR EL VALOR TOTAL DE LA CUANTA ETANDAR 652.108.094 ELB ZGF

Subraya el equipo auditor el numeral d. de los puntos de control del Procedimiento de Ejecución

d. Revisar mensualmente el listado de registros presupuestales para verificar que los pagos se están realizando oportunamente y los registros de contratistas se vienen ejecutando de acuerdo a lo programado en el contrato. (subrayado fuera de texto)

Se manifiesta que tampoco se ha incumplido este control, ya que en la vigencia 2019, con el fin de que los contratistas presentaran oportunamente, a través del supervisor correspondiente las cuentas de cobro de los servicios y/o bienes efectivamente prestados o entregados, la Sección de Presupuesto envió mensualmente a los supervisores, el listado de los registros presupuestales donde se relacionan los contratos bajo su supervisión, para que a través de ellos se tramiten y hagan las gestiones de cobro de las cuentas. Anexo No. 2

Igualmente, y con el fin de cerrar la vigencia 2019 de manera óptima presupuestal y contablemente, mediante DGA-CS-6894-2019 del 27 de noviembre de 2019, se comunicó a todas las dependencias de la Entidad las fechas límites para radicar ante la División Financiera, las cuentas de cobro, legalización de viáticos, cajas menores, pago de nómina, pago de reservas presupuestales, constitución de reservas, remisión de información para el área contable entre otros. (Anexo No. 3).

Por lo anterior no se puede afirmar que la Entidad no realizó gestiones tendientes a lograr ejecución y pago de los contratos y al control del cumplimiento y legalización de las comisiones que generan pagos por concepto de viáticos.

Desde la óptica contable y como bien lo describe la Contraloría General de la Republica en su comunicación, en particular lo relacionado con los Principios de Contabilidad Pública, de Devengo, el cual determina que:

Desde la óptica contable y como bien lo describe la Contraloría General de la Republica en su comunicación, en particular lo relacionado con los Principios de Contabilidad Pública, de Devengo, el cual determina que: : “los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo” y de Esencia sobre forma: “las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica, independientemente de la forma legal que da origen a los mismos.

Es prudente que el Ente de Control, también tenga en cuenta, que para reconocer los hechos económicos en los estados financieros y dar aplicación al principio de devengo, se debe contar con los documentos soportes idóneos, como lo dispone la Contaduría General de la Nación en la Resolución 525 de 2016 “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.” numeral 3 Sistema Documental, así: “En el reconocimiento se afectan las cuentas contables acorde con el hecho; con posterioridad al reconocimiento, las entidades ajustan las partidas inicialmente reconocidas siguiendo los criterios establecidos en los marcos normativos correspondientes. En cada una de las anteriores circunstancias, los hechos económicos que dan origen al reconocimiento, a la medición posterior y a las revelaciones deben estar documentados para ser incorporados en los estados financieros”, (subrayado fuera de texto).

Así mismo dispone: “Los hechos económicos se documentan a través de soportes, comprobantes y libros de contabilidad; estos documentos deben cumplir con tres características: autenticidad, integridad y veracidad”, (subrayado fuera de texto).

En el numeral 3.1 Soportes de contabilidad dispone: “Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados”, (subrayado fuera de texto)

Con lo anterior, se solicita considerar, que si bien, los servicios se pudieron recibir en la vigencia 2019, los mismos no cumplieron los procedimientos financieros establecidos por la Entidad, por lo cual, los correspondientes documentos **soporte** no fueron radicados en la Sección de Presupuesto y como flujo siguiente tampoco en a la Sección de Contabilidad, siendo imposible para estas áreas conocer y tratar adecuadamente los hechos relacionados y mal se hubiera hecho suponer y registrar transacciones sin los documentos idóneos que los soportara.

Ahora bien, llama la atención, que el Ente de Control, considere una incorrección material la cifra de \$290.847.603,00, sin considerar que el valor constituido como reserva presupuestal ascendió a \$22.200.284.974,00 y la cifra referida tan sólo representa el 1.31%. por lo cual, no es material ni representativa.

Adicionalmente, en relación con la presunta incidencia disciplinaria calificada en la observación, si bien en el texto de la misma no se indica a cuál de los 40 numerales consagrados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 se refieren, es claro que el Senado de la República actuó de conformidad con las normas presupuestales y contables, por tanto, no sería predicable una conducta antijurídica, y, en consecuencia, no podría entonces endilgarse una conducta disciplinable, añadiendo que la responsabilidad disciplinaria no se puede presumir, lo que se presume es la inocencia, la buena fe y la legalidad de las gestiones administrativas.

Por las anteriores consideraciones, y en atención a los argumentos jurídicos que soportan el actuar del Senado de la República en relación con lo observado, de manera respetuosa le solicitamos al equipo auditor retirar la observación y la presunta incidencia disciplinaria consignada en ella.

Análisis de la respuesta

Primero que todo es pertinente aclarar que frente al comentario relacionado con que no se especifica las normas frente a las que se evalúa el hallazgo, la CGR manifiesta que específicamente estas se encuentran registradas en la primera parte en los criterios del hallazgo, por lo que no es de recibo este comentario.

Con respecto a los hechos expuestos por la CGR, La entidad manifiesta que no incumplió ninguna norma presupuestal en razón a que la constitución de las reservas presupuestales esta “claramente autorizada y permitida” en la normatividad, sobre lo cual la CGR no presenta objeción en el hallazgo, sin embargo aclara y resalta que más allá de que las reservas estén autorizadas por las normas, estas deben obedecer a situaciones excepcionales y particulares y no de uso corriente como mecanismo de ejecución del presupuesto, por lo tanto deben ser explicadas y justificadas.

Por esta razón, en el hallazgo planteado, la CGR verifica más allá del requisito formal para la constitución de reservas, las razones de fondo en la gestión de la ejecución presupuestal que llevaron al Senado de la República a no efectuar la totalidad de la ejecución de la cadena presupuestal dentro de la vigencia correspondiente. En este sentido, se encontraron las operaciones que se reseñaron en el hallazgo sobre las cuales no se considera que se cumplían las condiciones de fondo para haber constituido reservas. Tal es el caso de los compromisos cumplidos en la vigencia sobre los cuales no se completó la cadena de ejecución del presupuesto y más aún el caso de los compromisos que no se cumplieron y deberían haber sido anulados y por consiguiente no haber tenido operaciones presupuestales adicionales. Cabe agregar que sobre estos casos no se manifestaron en su respuesta.

Con respecto al registro No.81619, que presupuestalmente fue un compromiso cumplido durante la vigencia y contaba con Resolución de reconocimiento y pago No. 1686 del 20 de diciembre de 2019, la entidad en su respuesta manifiesta que no finalizó el trámite presupuestal correspondiente por cuanto *“la supervisión no dio el trámite de acuerdo al procedimiento establecido”*, es decir que esta se debió a una deficiencia de orden administrativo interno, lo que significa que fue de su responsabilidad el error .

En relación con el efecto contable de la observación, manifiesta que, no contaba con los soportes idóneos para el reconocimiento de las Cuentas por Pagar, sin embargo, las resoluciones expedidas son actos administrativos emitidos por el funcionario competente, que cumplen las características de autenticidad, integridad y veracidad y se constituyen en el documento fuente para realizar los registros contables.

La División Financiera no puede eludir su responsabilidad del reconocimiento contable de las obligaciones, invocando la imposibilidad de conocer el proceso de recepción de bienes y de prestación de servicios, al no tener los soportes completos para el pago.

En su respuesta indica que *“los servicios se pudieron recibir en la vigencia 2019, los mismos no cumplieron los procedimientos financieros establecidos por la Entidad”*, lo que confirma que, a 31 de diciembre de 2019, los servicios fueron recibidos, por ende, no se aceptan los argumentos, para no reconocer como Cuentas por Pagar los servicios prestados en la vigencia auditable. El procedimiento que alude en su respuesta, corresponde al Procedimiento Para Pago De Cuentas RF-Pr04, y no tiene relación con el reconocimiento de las cuentas por pagar.

Considerando lo anterior, no se cuenta con los elementos sustanciales que desvirtúen la observación, razón por la cual el hallazgo, se mantiene en los términos del presente informe.

ANEXO 2 ESTADOS FINANCIEROS VIGENCIA 2019



SENADO DE LA REPUBLICA

ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
A 31 DE DICIEMBRE DE 2019
(Cifras en pesos)

Código	ACTIVO	NOTA	DICIEMBRE 31 DE 2019	DICIEMBRE 31 DE 2018	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA
	CORRIENTE		181,636,825.00	3,988,148,067.26	- 3,806,511,242.26	- 0.95
11	Efectivo y equivalentes al efectivo	(5)	-	423,598,572.88	- 423,598,572.88	- 1.00
1110	Depósitos en instituciones financieras		-	423,598,572.88	- 423,598,572.88	- 1.00
13	Cuentas por cobrar	(7)	181,636,825.00	641,637,402.38	- 460,000,577.38	- 0.72
1384	Otras cuentas por cobrar		181,636,825.00	641,637,402.38	- 460,000,577.38	- 0.72
19	Otros activos	(16)	-	2,922,912,092.00	- 2,922,912,092.00	- 1.00
1905	Bienes y servicios pagados por anticipado		-	2,922,912,092.00	- 2,922,912,092.00	- 1.00
	NO CORRIENTE		184,735,802,582.07	184,198,951,806.14	536,850,775.93	0.00
16	Propiedades, planta y equipo	(10)	178,234,303,836.07	174,982,794,992.50	3,251,508,843.57	0.02
1605	Terrenos		25,990,211,992.00	25,990,211,992.00	-	-
1635	Bienes muebles en bodega		-	945,879,254.65	- 945,879,254.65	- 1.00
1637	Propiedades, planta y equipo no explotados		-	298,752,779.70	- 298,752,779.70	- 1.00
1640	Edificaciones		131,931,229,691.00	131,931,229,691.00	-	-
1645	Plantas, ductos y túneles		1,843,279,198.81	2,846,404,414.00	- 1,003,125,215.19	- 0.35
1650	Redes, líneas y cables		27,767,819.48	-	27,767,819.48	-
1655	Maquinaria y equipo		5,455,454,592.88	8,154,359,637.36	- 2,698,905,044.48	- 0.33
1660	Equipo médico y científico		22,145,849.37	26,112,129.00	- 3,966,279.63	- 0.15
1665	Muebles, enseres y equipo de oficina		5,248,020,021.99	6,162,211,016.28	- 914,190,994.29	- 0.15
1670	Equipos de comunicación y computación		6,950,501,732.09	12,514,940,499.26	- 5,564,438,767.17	- 0.44
1675	Equipos de transporte, tracción y elevación		4,086,579,955.54	2,192,423,251.00	1,894,156,704.54	0.86
1680	Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería		17,233,693.26	2,415,641.94	14,818,051.32	6.13
1681	Bienes de arte y cultura		76,981,559.64	141,325,886.43	- 64,344,326.79	- 0.46
1685	Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo (CR)	-	3,415,102,269.99	16,223,471,200.12	- 12,808,368,930.13	- 0.79
19	Otros activos	(14)	6,501,498,746.00	9,216,156,813.64	- 2,714,658,067.64	- 0.29
1970	Activos intangibles		6,736,165,412.67	9,216,156,813.64	- 2,479,991,400.97	- 0.27
1975	Amortización acumulada de activos intangibles (CR)	-	234,666,666.67	-	234,666,666.67	-
	TOTAL ACTIVO		184,917,439,407.07	188,187,099,873.40	- 3,269,660,466.33	- 0.02
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS					
81	Activos contingentes	(25)	2,728,450,350.00	2,521,383,225.00	207,067,125.00	0.08
8120	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos		2,728,450,350.00	2,521,383,225.00	207,067,125.00	0.08
83	Deudoras de control		4,216,072,642.55	13,304,410,069.40	- 9,088,337,426.85	- 0.68
8315	Bienes y derechos retirados		-	9,088,337,426.85	- 9,088,337,426.85	- 1.00
8347	Bienes entregados a terceros		170,701,388.39	170,701,388.39	-	-
8361	Responsabilidades en proceso		4,045,371,254.16	4,045,371,254.16	-	-
89	Deudoras por contra (CR)	-	16,032,860,419.40	15,825,793,294.40	207,067,125.00	0.01
8905	Activos contingentes por contra (Cr)		2,728,450,350.00	2,521,383,225.00	207,067,125.00	0.08
8915	Deudoras de control por contra (Cr)		13,304,410,069.40	13,304,410,069.40	-	-


ASTRID SALAMANCA RAHIN
 Directora General


DIANA MARCELA ARIAS DÍAZ
 Contador
 TP. 177266-T

Fuente: Software contable SIF NACIÓN



SENADO DE LA REPUBLICA
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
A 31 DE DICIEMBRE DE 2019
(Cifras en pesos)

	NOTA	DICIEMBRE 31 DE 2019	DICIEMBRE 31 DE 2018	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA
PASIVO					
CORRIENTE		37,599,394,828.77	17,561,515,506.88	20,037,879,321.89	1.14
24 Cuentas por pagar	(21)	25,108,906,091.48	15,516,033,040.15	9,592,873,051.33	0.62
2401 Adquisición de bienes y servicios nacionales		13,378,990,271.70	11,334,814,700.00	2,044,175,571.70	0.18
2407 Recursos a favor de terceros		125,816,995.00	-	125,816,995.00	-
2424 Descuentos de nómina		167,823,924.00	386,760,683.01	- 218,936,759.01	- 0.57
2436 Retención en la fuente e impuestos de timbre		3,393,770,222.00	2,143,631,100.14	1,250,139,121.86	0.58
2460 Créditos judiciales		6,252,587,046.00	307,688,415.19	5,944,898,630.81	19.32
2490 Otras cuentas por pagar		1,789,917,632.78	1,343,138,141.81	446,779,490.97	0.33
25 Beneficios a los empleados	(22)	12,490,488,737.29	2,045,482,466.73	10,445,006,270.56	5.11
2511 Beneficios a los empleados a corto plazo		11,889,431,150.92	1,389,013,258.73	10,500,417,892.19	7.56
2512 Beneficios a los empleados a largo plazo		601,057,586.37	656,469,208.00	- 55,411,621.63	- 0.08
NO CORRIENTE		8,281,835,441.29	9,285,984,300.16	- 1,004,148,858.87	- 0.11
27 Provisiones	(23)	8,281,835,441.29	9,285,984,300.16	- 1,004,148,858.87	- 0.11
2701 Litigios y demandas		1,118,108,262.90	2,843,231,808.16	- 1,725,123,545.26	- 0.61
2790 Provisiones diversas		7,163,727,178.39	6,442,752,492.00	720,974,686.39	0.11
TOTAL PASIVO		45,881,230,270.06	26,847,499,807.04	19,033,730,463.02	0.71
PATRIMONIO					
31 Patrimonio de las entidades de gobierno	(26)	139,036,209,137.01	161,339,600,066.36	- 22,303,390,929.35	- 0.14
3105 Capital fiscal		- 53,788,504,787.15	- 53,788,504,787.15	-	-
3109 Resultados de ejercicios anteriores		205,939,121,116.96	111,265,057.68	205,827,856,059.28	1,849.89
3110 Resultados del ejercicio		- 13,114,407,192.80	68,138,610,307.21	- 81,253,017,500.01	- 1.19
3145 Impactos por la transición al nuevo marco de regulación		-	146,878,229,488.62	- 146,878,229,488.62	- 1.00
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO		184,917,439,407.07	188,187,099,873.40	- 3,269,660,466.33	- 0.02
CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS					
91 Pasivo contingente	(25)	2,429,660,285,764.91	2,099,540,129,897.77	330,120,155,867.14	0.16
9120 Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos		2,429,660,285,764.91	2,099,540,129,897.77	330,120,155,867.14	0.16
93 Acreedores de Control		567,344,987.56	538,784,987.56	28,560,000.00	0.05
9308 Otras cuentas acreedoras de control		28,560,000.00	-	28,560,000.00	0.05
9390 Otras cuentas acreedoras de control		538,784,987.56	538,784,987.56	-	-
99 Acreedoras por contra (DB)		- 2,430,227,630,752.47	- 2,100,078,914,885.33	- 330,148,715,867.14	0.16
9905 Pasivos Contingentes por Contra (Db)		- 2,429,660,285,764.91	- 2,099,540,129,897.77	- 330,120,155,867.14	0.16
9915 Acreedores de Control por Contra (Db)		- 567,344,987.56	- 538,784,987.56	- 28,560,000.00	0.05


ASTRID SALAMANCA RAHIN
 Directora General


DIANA MARCELA RIOS DIAZ
 Contador
 TP.177266-T

Fuente: Software contable SIF NACIÓN

Carrera 69 NO.44-35• Código Postal 111321 • PBX 647 / 000
cgr@contraloria.gov.co•www.contraloria.gov.co•Bogotá, D. C., Colombia



SENADO DE LA REPUBLICA
ESTADO DE RESULTADOS
DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019
 (Cifras en pesos)

Código	Concepto	NOTA	DICIEMBRE	DICIEMBRE	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA
			31 DE 2019	31 DE 2018		
ACTIVIDADES ORDINARIAS						
INGRESOS OPERACIONALES			265,593,795,725	309,438,791,411	-43,844,995,686	-14.17%
41	Ingresos Fiscales	(28)	5,963,052	4,602,722	1,360,330	29.55%
4110	No tributarios		5,963,052	4,602,722	1,360,330	29.55%
44	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	(28)	67,704,200	320,000	67,384,200	
4428	Otras Transferencias		67,704,200	320,000	67,384,200	
47	Operaciones interinstitucionales	(28)	263,295,950,904	229,243,590,555	34,052,360,349	14.85%
4705	Fondos recibidos		250,662,506,032	225,558,101,630	25,104,404,402	11.13%
4722	Operaciones sin flujo de efectivo		12,633,444,872	3,685,488,925	8,947,955,947	242.78%
48	OTROS INGRESOS	(28)	2,224,177,569	80,190,278,135	-77,966,100,566	-97.23%
4808	ingresos Diversos		2,224,177,569	80,190,278,135	-77,966,100,566	-97.23%
GASTOS OPERACIONALES			278,708,202,918	241,300,181,104	37,408,021,814	15.50%
51	De Administración y de operación	(29)	267,853,335,069	236,060,959,555	31,792,375,514	13.47%
5101	Sueldos y salarios		95,876,121,834	82,328,488,153	13,547,633,681	16.46%
5102	Contribuciones imputadas		0	99,812,693	-99,812,693	-100.00%
5103	Contribuciones efectivas		32,392,903,939	29,087,016,452	3,305,887,487	11.37%
5104	Aportes sobre la nómina		6,068,607,637	5,590,584,525	478,023,112	8.55%
5107	Prestaciones sociales		48,177,865,913	38,442,852,804	9,735,013,109	25.32%
5108	Gastos de personal diversos		74,295,323	14,724,620,735	-14,650,325,412	-99.50%
5111	Generales		84,562,084,223	65,048,836,230	19,513,247,993	30.00%
5120	Impuestos, Contribuciones y Tasas		701,456,200	738,747,964	-37,291,764	-5.05%
53	Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones	(29)	9,545,154,870	4,112,535,975	5,432,618,895	132.10%
5360	Depreciación de propiedades, planta y equipo		2,913,107,390	3,857,874,997	-944,767,607	-24.49%
5366	Amortización de activos intangibles		234,666,667	0	234,666,667	
5368	Provisión litigios y demandas		5,667,158,778	201,497,824	5,465,660,954	2712.52%
5373	Provisiones diversas		730,222,035	53,163,154	677,058,881	1273.55%
54	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	(29)	458,342,500	288,958,229	169,384,271	58.62%
5424	Subvenciones		458,342,500	288,958,229	169,384,271	58.62%
57	Operaciones interinstitucionales	(29)	758,302,404	567,730,089	190,572,315	33.57%
5720	Operaciones de enlace		758,302,404	567,730,089	190,572,315	33.57%
58	OTROS GASTOS	(29)	93,068,075	269,997,256	-176,929,182	-65.53%
5804	Financieros		80,506,381	0	80,506,381	
5890	Gastos diversos		12,561,693	269,997,256	-257,435,563	-95.35%
EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL			-13,114,407,193	68,138,610,307	-81,253,017,500	-119.25%
EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO			-13,114,407,193	68,138,610,307	-81,253,017,500	-119.25%


ASTRID SALAMANCA RAHIN
 Directora General


DIANA MARGELA RIOS DIAZ
 Contador
 TP: 177266-T

Fuente: Aplicativo contable SIIF NACIÓN II



SENADO DE LA REPUBLICA

ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019
(Cifras en pesos)

SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2018
VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE EL AÑO 2019
SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2019

161,339,600,066
- 22,303,390,929
139,036,209,137

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES	NOTA	Periodo actual 31-Dic-2019	Periodo anterior 31- Dic-2018	Variaciones \$	Variaciones %
INCREMENTOS	(27)	205,939,121,117	111,265,058	205,827,856,059	1849.89%
Resultados de ejercicios anteriores		205,939,121,117	111,265,058	205,827,856,059	1849.89%
Impactos por la transición al nuevo marco de regulación					
DISMINUCIONES	(27)	-13,114,407,193	215,016,839,796	-228,131,246,989	-106.10%
Resultado del ejercicio		-13,114,407,193	68,138,610,307	-81,253,017,500	-119.25%
Impactos por la transición al nuevo marco de regulación		0	146,878,229,489	-146,878,229,489	
PARTIDAS SIN VARIACION	(27)	-53,788,504,787	-53,788,504,787	0	0.00%
Capital fiscal		-53,788,504,787	-53,788,504,787	0	

107

ASTRID SALAMANCA RAHIN
Directora General

DIANA MARCELA RIOS DIAZ
Contador
TP. 177266-T

Fuente: Software contable SIF NACIÓN

ANEXO 3 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?
Diferencias aplicativo y estado de situación financiera. Se presenta diferencia entre el aplicativo Dinámica Gerencial y el Estado de Situación Financiera en las propiedades planta y equipo, debido a que el sistema no fue ajustado ni actualizados de conformidad con los lineamientos de convergencia al nuevo marco normativo y políticas.	31/12/2018	30/06/2020	SI
Reconocimiento de bienes muebles. A 31 de diciembre de 2018 la cuenta 5111 gastos generales se encuentra sobreestimada en \$253.695.950, debido a que se registran como gastos por servicios elementos por \$253.695.950 los cuales debieron registrarse y clasificarse como equipos de comunicación y computación.	31/12/2018	30/06/2020	NO
Adquisición y reconocimiento de elementos. Se evidenció mediante documento 1071 de 4 de octubre de 2018, ingresan al almacén 122 celulares, producto de la negociación realizada con el tercero. Pero no fueron reconocidos contablemente, subestimándose la cuenta de bienes muebles en bodega y propiedad planta y equipo no explotados.	31/12/2018	30/06/2020	NO

<p>Causación cuentas por pagar. A 31 de diciembre de 2018 las cuentas por pagar se encuentran subestimadas en \$408.800.523, se omitió realizar el registro contable correspondiente, y los efectos de estas no se incorporaron a los Estados Financieros. Subestimándose las cuentas bienes muebles en bodega \$269.552.430 y gastos generales \$139.248.093.</p>	<p>31/12/2018</p>	<p>30/06/2020</p>	<p>SI</p>
<p>Provisión contingencias procesos judiciales. Los estados financieros a 31 de diciembre de 2018, la cuenta de Provisiones-Litigios y demandas con saldo \$9.285.984.300 presenta inconsistencia en la sobreestimación del saldo de la cuenta en \$906.053.391, una subestimación en la cuenta créditos judiciales por \$4.825.134.708 y omisión de reclasificación de la cuenta.</p>	<p>31/12/2018</p>	<p>30/06/2020</p>	<p>No se evalúa la afectividad de las acciones de mejora por cuanto el hallazgo fue retirado del informe, según revisión realizada por la CD Minas y Energía</p>
<p>Beneficios a empleados. Se presentan diferencias entre la información reportada por el aplicativo de nómina Kactus y los registros contables; no se evidencia en algunos meses provisiones, las provisiones de kactus son superiores a la contable, la provisión en kactus es negativa y los saldos son contrarios a su naturaleza.</p>	<p>31/12/2018</p>	<p>30/04/2020</p>	<p>NO</p>
<p>Manejo activo intangibles. En cuenta activos intangibles no se realizó depuración de las licencias de software conforme al nuevo marco normativo y la aplicabilidad de amortizaciones no se reflejó en los estados financieros. No se actualizo Dinámica Gerencial lo que no permitió que los saldos fueran concordantes con los estados contables.</p>	<p>31/12/2018</p>	<p>30/06/2020</p>	<p>NO</p>

<p>Pago Sentencias Condenatorias. De los procesos judiciales a 31 de diciembre de 2018, se evidencia que algunos terminaron con sentencia condenatoria sin que se haya realizado gestiones necesarias para apropiar recursos, en la vigencia siguiente a la fecha en que cobraron ejecutoria, con la generación de intereses moratorios.</p>	<p>31/12/2018</p>	<p>30/06/2020</p>	<p>No se evalúa la Efectividad de las acciones de mejora por cuanto el hallazgo fue retirado del informe, según revisión realizada por la CD Minas y Energía</p>
<p>Revelación notas estados financieros. Las notas a los Estados Financieros del Senado para la vigencia 2018, incumplen aspectos de contenido y presentación establecidos en el régimen de contabilidad Pública .</p>	<p>31/12/2018</p>	<p>30/06/2020</p>	<p>SI</p>
<p>Ejecución presupuestal constitución rezago. Refrendación del rezago presupuestal vigencia 2018, de ña evaluación al total de 127 reservas constituidas al cierre presupuestal por \$16.519.248.925 y revisados los soportes que acreditan los requisitos que originaron la constitución de éstas, 4 de ellas presentan inconsistencias, estas contravienen los conceptos y procedimientos normativos.</p>	<p>31/12/2018</p>	<p>30/06/2020</p>	<p>SI</p>
<p>Cuentas por pagar vigencia expiradas. De la revisión documental se observa que si bien se dejó consignada la expresión Pago pasivos exigibles vigencias expiradas, no se remitió copia del acto administrativo a la CGR ni al tercero, según lo establecido en el artículo 61 de la ley 2236 de 2017.</p>	<p>31/12/2018</p>	<p>30/06/2020</p>	<p>SI</p>

<p>Obligaciones laborales - Nómina por Pagar. En el balance General a 31 de diciembre de 2017 se observa que en la cuenta nomina por pagar un saldo por \$192.259.497,40 en donde no se encuentran identificados los beneficiarios o terceros que corresponden al valor registrado de esas obligaciones. Esta situación genera incertidumbre sobre la consistencia de las obligaciones laborales.</p>	<p>31/12/2017</p>	<p>31/03/2020</p>	<p>NO</p>
<p>Provisión contingencias judiciales : De acuerdo con la evaluación realizada al balance, a la cuenta No. 2.71005 "provisión para contingencia litigios" que a 31 de diciembre de 2016 alcanzó valor de \$ 38.704.501.541,90 y al informe de procesos judiciales presentado por la entidad con corte al mismo periodo, se encuentra que no se registraron contablemente todas la contingencias judiciales de</p>	<p>31/12/2016</p>	<p>30/06/2020</p>	<p>NO</p>

Fuente: SIRECI

Elaboró: Equipo Auditor

ANEXO 4 SOLICITUDES CIUDADANAS

No Radicado	Asunto	Acciones Adelantadas / Resultado de la Actuación	Responsable
<p>Solicitud Ciudadana 2020-189857-82111-SE</p>	<p>Solicitud Ciudadana que solicita adelantar investigación por presunto daño fiscal, por el pago de emolumentos por gastos de representación de los Congresistas. La solicitud señala que NO se generan para quienes trabajan en casa y de manera virtual en el período 16 de marzo al 31 de agosto del 2020, se precisa que su alcance se concentra en el Senado de la República por ser la entidad sobre la cual la Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras tiene competencia.</p>	<p>Mediante oficio AG8.1-07 del 22 de septiembre de 2020 se solicitó al Senado de la República:</p> <p>Tema: Gastos de representación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Relacionar los conceptos que integran los pagos laborales de los Senadores de la República. Indicar la fórmula matemática para el cálculo del valor a pagar.</i> 2. <i>Relación de los gastos de representación pagados de enero a septiembre de 2020 (discriminado mes a mes), que contenga como mínimo los siguientes datos del funcionario:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Documento de Identificación - Nombre completo - Cargo - Fecha de ingreso - Salario básico - Valor del pago por gastos de representación - Indicar si es Senador, funcionario de planta o UTL 3. <i>Relacionar las actividades a las cuales se deben destinar los pagos por concepto de gastos de representación, la normatividad que los rige e indicar si existen controles establecidos para verificar que sean destinados conforme a las normas.</i> 4. <i>Con ocasión de la emergencia sanitaria, certificar hasta que fecha se cumplieron sesiones presenciales, por parte de los Senadores de la República y a partir de cuándo, por cual medio o plataforma tecnológica se dio inicio a las sesiones virtuales y la forma prevista para validación de asistencia y quorum.</i> <p>En este mismo sentido, la Directora de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones</p>	<p>Catherine Ramírez Solano</p>

No Radicado	Asunto	Acciones Adelantadas / Resultado de la Actuación	Responsable
		<p>Financieras, solicitó mediante oficio AG8.1-031, radicado SIGEDOC 2020EE0113481 del 28 de septiembre de 2019 al DAFP:</p> <p>De acuerdo con la evaluación efectuada frente a los hechos denunciados, no se determinó detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación, con el pago de los gastos de representación.</p>	
<p>Solicitud ciudadana 2020-190466-82111-IN</p>	<p>El ciudadano Jose Lopez Cortes, mediante derecho de petición presentado al Congreso de la República, expone dentro de los hechos:</p> <p><i>“Soy observador del Canal Institucional ya que me gusta estar enterado de las actividades de los diferentes Entes que componen el Estado de Colombia.</i></p> <p><i>También me gusta ver un día el Noticiero del Senado y otro el canal de la Cámara de Representantes para conocer de las diferentes leyes de Colombia.</i></p> <p><i>Mi esposa y yo somos personas adultas mayores que nos gusta ver programas que edifiquen y salir así de la monotonía de lo mismo de siempre con solo contenido de consumo.</i></p> <p><i>Además, por ser personas de bajos</i></p>	<p>Para la atención de esta solicitud ciudadana, se realizó solicitud de información mediante los oficios AF SENADO AG8.1-07, AG8.1-08, dirigidos al Senado de la República y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante MINTIC.</p> <p>De acuerdo con la evaluación efectuada frente a los hechos denunciados, no se determinó detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación</p>	<p>Catherine Ramirez Solano</p>

No Radicado	Asunto	Acciones Adelantadas / Resultado de la Actuación	Responsable
	<p>recursos no podemos ver más de lo que ofrece la TDT. En una de las visitas a una EPS me percate que el Congreso tiene su propio Canal, pero que solo se puede ver si se está afiliado a un cable operador, algo que como lo anote antes para personas que recibimos el mínimo como mesada pensional es imposible pensar". Así mismo, solicita: "se remita este Derecho de Petición, a la Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo y Contraloría de la República para que estos Entes de Control nos informe con toda precisión, claridad y detalle, de manera jurídica y técnica (a mi esposa y a mi), cuáles son las gestiones jurídicas y de control fiscal que se llevan a cabo, a fin de hacer la diligente Inspección y vigilancia en la ejecución del Canal del Congreso que funciona con los recursos de los Impuestos que pagamos todos los colombianos.</p>		