



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

INFORME FINAL: ALCALDIA MUNICIPAL DE COROZAL

VIGENCIA 2020

A/CI-2  
Octubre de 2021



INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
VIGENCIA 2020

Contralor General del Departamento de Sucre JORGE VICTOR BELEÑO BAGGOS

Jefe Área de Control Fiscal y Auditoria ANA GLORIA MARTINEZ CALDERIN

Supervisor encargado ANA GLORIA MARTINEZ CALDERIN

Líder de auditoría RAMON JOSE DOMINGUEZ MUÑOZ

Auditores JORGE PEREIRA MESTRA  
RAMON DOMINGUEZ MUÑOZ

## TABLA DE CONTENIDO

1.	<u>HECHOS RELEVANTES.....</u>	5
2.	<u>CARTA DE CONCLUSIONES.....</u>	6
2.1	<u>OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....</u>	7
2.1.1	<u>Objetivo General.....</u>	7
2.2	<u>FUENTES DE CRITERIO.....</u>	7
2.3	<u>ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....</u>	8
2.3.1	<u>DETERMINACION DE LA MUESTRA.....</u>	9
2.4	<u>LIMITACIONES DEL PROCESO.....</u>	10
2.5	<u>RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....</u>	10
2.6	<u>CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA...11</u>	
2.7	<u>RELACIÓN DE HALLAZGOS.....</u>	12
2.8	<u>PLAN DE MEJORAMIENTO.....</u>	12
3	<u>OBJETIVOS Y CRITERIOS.....</u>	13
3.1	<u>OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....</u>	13
3.2	<u>CRITERIOS DE AUDITORÍA.....</u>	14
4	<u>RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</u>	16
4.1	<u>RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....</u>	17
4.1.1	<u>RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES.....</u>	15.17
4.2	<u>RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No1.....</u>	18
4.2.1	<u>LEGALIDAD DE LAS ACTUACIONES QUE SOPORTAN LA CONTRATACION.....</u>	18
4.3	<u>RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....</u>	23
4.3.1	<u>Plan Anual de adquisiciones, Analisis del Sector, Estudios y Documentos Previos.....</u>	23
	<u>HALLAZGO No1 ADMINISTRATIVO Deficiencia en la elaboracion de los estudios previos.....</u>	24
	<u>HALLAZGO No2 ADMINISTRATIVO Deficiencia en la elaboracion de la matriz de riesgo de los procesos contractuales.....</u>	29
4.4	<u>RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No3.....</u>	33



4.4.1 Verificar el principio de publicidad y publicación de la contratación en el sistema electrónico de contratación pública (SECOP y SIA OBSERVA).....	33
<u>HALLAZGO No3 ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA extemporaneidad en Cuanto a la publicidad de los documentos de los procesos contractuales.....</u>	<u>35</u>
<u>HALLAZGO No4 ADMINISTRATIVO deficiencias en cuanto a la publicidad de todos los Documentos de los procesos contractuales.....</u>	<u>37</u>
<u>HALLAZGO No 5 ADMINISTRATIVO CON ALCANCE SANCIONATORIO por no publicación De todos los contratos en la plataforma SIA OBSERVA.....</u>	<u>40</u>
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	43
4.5.1 Perfeccionamiento del Contrato.....	43
4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	44
4.6.1 Labores de Supervisión, Seguimiento y Ejecución del Contrato Estatal.....	44
<u>OBSERVACION No6 ADMINISTRATIVA CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA falta de seguimiento al Cumplimiento de la obligación contractual (<b>DESVIRTUADA</b>) .....</u>	<u>46</u>
4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.....	47
4.7.1 Cumplimiento de las Obligaciones Contractuales.....	47
<u>OBSERVACION No 7 ADMINISTRATIVA CON INCIDENCIA FISCAL por falta de documentos soporte en el contrato No M-CS-015-2020 ( <b>DESVIRTUADA</b>) .....</u>	<u>48</u>
4.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7.....	49
4.8.1 Del Pago del Contrato Estatal.....	49
4.9 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8.....	49
4.9.1 Liquidación del Contrato Estatal.....	49
<u>HALLAZGO No 8 ADMINISTRATIVO Deficiencias en cuanto a la liquidación de los Contratos.....</u>	<u>51</u>
<u>5. OTROS: PRESUPUESTO AUDITADO.....</u>	<u>53</u>

## 1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE COROZAL

El grupo auditor, considera como hechos relevantes en el desarrollo de la presente auditoría, las inconsistencias u observaciones, resultantes del proceso auditor que, afectaron directamente a ciertos criterios significativos de la auditoría, establecidos para el cumplimiento de los objetivos específicos derivados del asunto o materia a auditar en la Alcaldía Municipal de Corozal-Sucre durante la vigencia fiscal 2020.

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor:

**ANIBAL DE LA OSSA NADER**

Alcalde Municipal

Corozal - Sucre

Respetado Doctor:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículos 267 y 272 de la Constitución Política y modificado por el artículo 1 y 4 del acto legislativo N° 04 de 2019 de conformidad con lo estipulado en la Resolución N° 062 de 15 febrero de 2021, la Contraloría General del Departamento de Sucre realizó auditoria de cumplimiento sobre la gestión contractual en La Alcaldía Municipal de Corozal.

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

Es obligación de la Contraloría General del Departamento de Sucre expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el desarrollo de su gestión contractual, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 032 del 01 de febrero de 2021, proferida por la Contraloría General del Departamento de Sucre , en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

---

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la entidad consultada, en este caso la Alcaldía Municipal de Corozal.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo.

La auditoría se adelantó de manera virtual bajo la modalidad de trabajo en casa. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2020 y abarcó el período comprendido entre 01 de enero al 31 de diciembre de 2020.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, presentaron descargos los cuales fueron analizados logrando desvirtuar dos de las observaciones inicialmente configuradas, en cuanto a las demás fueron validados como hallazgos con respectivas connotaciones.

## 2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

### 2.1.1 Objetivo General

La presente auditoría, tiene como objetivo general, obtener evidencia suficiente y apropiada para establecer si la Alcaldía Municipal de Corozal, cumplió con las regulaciones o disposiciones legales, en el desarrollo de su gestión contractual y que han sido identificadas como criterios de evaluación aplicables a la contratación de este tipo de Entidad Territorial.

## 2.2 FUENTES DE CRITERIOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios que fueron tenidos en cuenta durante el Proceso auditor son:

- Constitución Política de Colombia, Artículo 209.
- Ley 80 de 1993.
- Ley 1150 de 2007.
- Decreto 2474 de 2008.
- Decreto 734 de 2012.
- Decreto 1510 de 2013.
- Decreto 1082 de 2015.
- Decreto Ley 019 de 2012.



- Ley 1437 de 2011.
- Ley 1474 de 2011.
- Ley 1551 de 2012.
- Ley 136 de 1994.
- Ley 152 de 1994.
- Ley 1473 de 2011.
- Ley 42 de 1993.
- Ley 734 de 2002.
- Sentencia C-384 de 2003; C-711 del 2012, Corte Constitucional.
- Decreto 2641 de 2012.
- Decreto 1081 de 2015.
- Decreto 092 de 2017.
- Decreto 403 de 2020.
- Ley 1712 de 2014.
- Ley 734 de 2002.
- Ley 594 de 2000.
- Ley 87 de 1993, reglamentada por los decretos 2145 de 1999 y 1537 de 2001.
- Decreto 1499 de 2017.
- Decreto 111 de 1996, compilatorio de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994.
- Ley 617 de 2000.
- Resolución N° 569 de 2016, CGDS.
- Resolución N° 117 de 2012, CGDS.
- Decreto 1737 de 1998.
- Circular Externa No. 1 de junio 21 de 2013 emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, respecto a la publicación de los contratos.
- Estatuto de renta Municipal y Departamental
- Manual y Estatuto de contratación de la Entidad.

### 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La presente auditoria de cumplimiento busca analizar y evaluar la legalidad y el cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan todos los aspectos aplicables en la contratación pública, analizando de manera particular cada una de las etapas del proceso contractual desarrollado dentro del marco de la gestión fiscal en la Alcaldía Municipal de Corozal, durante la vigencia fiscal 2020.

Lo anterior, con el fin de emitir un concepto sobre el cumplimiento de los criterios evaluados de conformidad con lo establecido en la Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas Internacionales ISSAI y el procedimiento de Auditoría de Cumplimiento, Decreto Ley 403 de 2020 y demás normas concordantes.

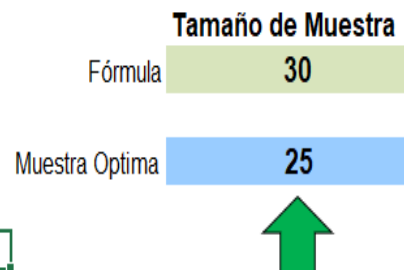
### 2.3.1 DETERMINACION DE LA MUESTRA.

El universo de la muestra de la gestión contractual de la Alcaldía Municipal de Corozal durante la vigencia 2020 fue de 148 contratos rendidos por el sujeto de control que representan un total de \$16.434.621.433

De la totalidad de la contratación reportada el ejercicio auditor se centró específicamente en contratos efectuados con los recursos endógenos de la entidad o recursos propios y SGP los cuales representan un valor de \$4.237.657.086, valor este que fue tomado como base para calcular la materialidad cuantitativa y escogiendo como opción Otra Base.

De acuerdo a lo anterior, se determinó la muestra haciendo uso del “Aplicativo cálculo de muestras para contratación o poblaciones” estableciendo los siguientes parámetros:

INGRESO DE PARAMETROS	
Tamaño de la Población (N)	148
Error Muestral (E)	5%
Proporción de Éxito (P)	94%
Proporción de Fracaso (Q)	6%
Valor para Confianza (Z) (1)	1,28



Aplicado el análisis de los parámetros, se determinaron 25 contratos por un valor de \$1.461.033.500 equivalente al 33.47% del valor total de los recursos endógenos de la entidad o recursos propios y SGP objeto del ejercicio auditor los cuales fueron seleccionados teniendo en cuenta la materialidad cuantitativa.

## 2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

Se deja constancia que por la situación de pandemia COVID19, no fue posible realizar la auditoría de manera presencial. Cabe anotar que, el memorando de asignación N° 038-2021 de fecha 20 de agosto 2021, ordena el desarrollo de la auditoría en la alcaldía de Corozal de forma virtual de acuerdo a los lineamientos emitidos por el Gobierno Nacional en época de pandemia Covid-19, adoptados por este órgano de control fiscal, y de acuerdo con el Plan de Vigilancia de Control Fiscal Territorial 2021, adoptado por la Contraloría General del Departamento de Sucre mediante la resolución número 062 del 15 de febrero-2021.

En atención a lo anterior, encontramos como principal limitante el hecho de no poder realizar la verificación técnica de los contratos de obra, por lo cual no fueron objeto de revisión, toda vez que, si se hacía presencia en las instalaciones de esta entidad territorial, se incrementaba de manera potencial el riesgo de contagio del equipo auditor al tener contacto con los funcionarios y/o usuarios de dicha entidad. Por consiguiente, dicha verificación técnica estará sujeta a futuras actuaciones fiscales por parte del Ente de Control.

De igual forma, se presentaron otras limitantes tales como:

- Retraso en la entrega de información por parte de la Entidad auditada.
- Recursos tecnológicos insuficientes (bajas de internet, servicio de energía)
- Trabajo totalmente virtual.

## 2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN DEL CONTROL FISCAL INTERNO

El Control Fiscal Interno de la Alcaldía Municipal de Corozal se evaluó teniendo en cuenta el cumplimiento de las normas aplicables que le rigen, así como los procedimientos internos, Guías, Manuales implementados por la entidad.

De acuerdo con los resultados del papel de trabajo PT 24 –AC Riesgos y Controles diseñada para la auditoría de cumplimiento, donde se evaluó la calidad y eficiencia del control fiscal interno del asunto o materia, la calificación del Control Fiscal Interno arroja una puntuación de 1.8 ubicándolo en un rango **con deficiencias**, lo cual se sustenta en los resultados detallados en el informe, tal como se indica en la siguiente matriz.



COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)	VALORACIÓN DISEÑO DE CONTROL - EFICIENCIA (20%)	RIESGO COMBINADO (Riesgo inherente* Diseño del control)	VALORACIÓN EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES (70%)	CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO DEL ASUNTO O MATERIA
PARCIALMENTE ADECUADO	PARCIALMENTE ADECUADO	MEDIO	CON DEFICIENCIAS	1,8
				<b>CON DEFICIENCIAS</b>

Rangos de ponderación CFI	
De 1.0 a 1.5	Efectivo
De > 1.5 a 2.0	Con deficiencias
De > 2.0 a 3.0	Inefectivo

## 2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General del Departamento de Sucre considera que en términos generales la entidad se ajusta a la normatividad relacionada con el proceso contractual correspondiente a la vigencia 2020 por lo que resulta conforme, no obstante se constató que en algunos casos detallados en el informe se presentaron debilidades en cuanto al cumplimiento de los criterios aplicados al tema como son:

- Deficiencias en cuanto la elaboración de los estudios previos de los contratos seleccionados en la muestra.
- Deficiencias en la elaboración de la matriz de riesgo de los contratos de prestación de servicios de la muestra seleccionada.
- Publicación extemporánea en el SECOP y la no publicación de todos los documentos del proceso contractual.
- La no publicación en la plataforma SIA OBSERVA de todos los contratos.
- Deficiencias en la labores de supervisión, de igual manera de liquidación de los contratos evaluados.

- Falta de informe de supervisión del contrato N°CD-PSP-CS-092-2020 y falta de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato N°M-CS-015-2020 lo que generó un detrimento patrimonial a la entidad.

Con base en el análisis de los objetivos específicos y criterios determinados antes mencionados se emite un concepto de incumplimiento material **con reserva**.

## 2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En el informe preliminar se configuraron ocho (08) observaciones de las cuales cuatro (04) fueron con connotación administrativa, dos (02) fueron con incidencia disciplinaria, una (01) con connotación sancionatoria fiscal y una (01) con connotación fiscal. Evaluados los descargos y soportes presentados por la entidad por vía correo institucional el día 11 de octubre de 2021, el resultado es el siguiente: seis (06) observaciones quedaron en firme por lo que fueron convalidadas como hallazgos, de los cuales cuatro (04) son de connotación administrativa, uno (01) con incidencia disciplinaria y uno (01) con incidencia sancionatorio fiscal, lo anterior debido a que fueron desvirtuadas las observaciones N° 6 con incidencia disciplinaria y N°7 con incidencia fiscal, con este resultado se procede a liberar el informe final.

## 2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

Como resultado de la presente auditoría, La Alcaldía Municipal de Corozal deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, que será presentado a través del correo institucional [controlfiscal@contraloriasucre.gov.co](mailto:controlfiscal@contraloriasucre.gov.co), dentro de los ocho (08) días hábiles siguientes al recibo de este informe, el plan de mejoramiento deberá contener las acciones y metas para responder a cada una de las debilidades detectadas en la presente auditoría, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo que permitan solucionar las deficiencias comunicadas que se describen en este informe.

Atentamente,

FIRMADO EN ORIGINAL

**JORGE VICTOR BELEÑO BAGGOS**

Contralor General del Departamento de Sucre

### 3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación en la Auditoría de Cumplimiento de la gestión contractual de la Alcaldía Municipal de Corozal Fueron:

#### 3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Valorar la legalidad de las actuaciones que soportan la contratación suscrita por la administración municipal en la vigencia fiscal 2020, para ello se debe verificar, entre otros aspectos, número de contratos suscritos en la vigencia, existencia y adopción del manual y estatuto de contratación, competencia para contratar, mecanismos o modalidades de contratación conforme a las cuantías establecidas en el municipio, que la modalidad de contratación adelantada se ajuste a lo dispuesto en la norma conforme al valor y al objeto de los contratos, facultades otorgadas por el Concejo Municipal al alcalde para adelantar la contratación en la vigencia a auditar.
2. Conceptuar sobre el proceso de planeación en la gestión contractual, para lo cual se debe tener en cuenta: Plan anual de adquisiciones, modificaciones al PAA, estudios, documentos previos, análisis del sector, requisitos presupuestales relacionado con la materia a auditar, así como la inclusión de los bienes, obras o servicios a contratar en el PAA.
3. Verificar cumplimiento del principio de publicidad (SECOP – SIA OBSERVA) en la contratación estatal, verificar oportunidad en las publicaciones realizadas, así como el cumplimiento de los demás principios que rigen la actividad contractual.
4. Establecer que las pólizas cubran todos los riesgos que se solicitan en el contrato y en el porcentaje requerido. Así mismo, el cumplimiento respecto a la afiliación y pago de aportes al sistema de seguridad social de los contratistas.
5. Verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la labor de supervisión en los contratos seleccionados.
6. Verificar de forma selectiva, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de acuerdo a la muestra seleccionada.
7. Verificar que al momento del pago se aporten los documentos de ley y se efectúen las deducciones correspondientes.

8. Conceptuar sobre el proceso de liquidación contractual.

### 3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con la materia objeto de evaluación y teniendo en cuenta que, los criterios son la base fundamental para emitir el concepto de la materia objeto de la actuación fiscal, se aplicaron y analizaron los siguientes criterios de evaluación:

Legalidad de las actuaciones que soportan la contratación

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 prescribe que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollaran con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo. Decreto 1082 de 2015, Decreto 092 de 2017, Decreto 392 de 2018 y sus Decretos reglamentarios y de conformidad con lo dispuesto en el literal b) numeral 1 del artículo 2 de la ley 80 de 1993

Plan Anual de Adquisiciones.

Conceptuar sobre el proceso de planeación en la gestión contractual, para lo cual se debe tener en cuenta: la coherencia del Plan anual de adquisiciones y sus modificaciones, por lo que se deberá verificar los diferentes requisitos presupuestales relacionados con la materia a auditar, así como la inclusión de los bienes, obras o servicios a contratar en el PAA. De igual forma, realizar la verificación del cumplimiento respecto a la elaboración de los estudios y documentos previos, análisis del sector y todos aquellos aspectos pertinentes para el cumplimiento de este objetivo de conformidad con la Constitución Política, Ley 80 de 93, Ley 1150 de 2005, Ley 1474 de 2011, Ley 1737 de 2014, Artículo 4 del Decreto 1510 de 2013 capítulo IV, artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015, Sentencia C-300 de 2012.

Efectuar la verificación y comprobación de los diferentes requisitos presupuestales relacionados con la materia a auditar, así como la inclusión de los bienes, obras o servicios a contratar en el PAA.

Artículo 71 del decreto 111 de 1996 Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos, igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a

las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento, artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

Principio de Publicidad y publicación de la contratación en el sistema electrónico de contratación pública SECOP y SIA Observa.

Verificar cumplimiento del principio de publicidad (SECOP – SIA OBSERVA) en la contratación estatal, por lo cual se deberá tener en cuenta la oportunidad de las publicaciones realizadas conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012, Circular 1 del 21 de junio de 2013 Colombia Compra Eficiente, Sentencia C-384/03.

Del contrato estatal.

Verificar que los contratos se encuentren debidamente legalizados y soportados como lo indica la norma, así mismo, constatar el registro del compromiso en el libro de apropiaciones de conformidad con la Ley 80 de 1993, Numeral 13 del artículo 25, artículo 39, artículo 41 modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, Decreto 1068 de 2015 artículo 2.8.1. 7.2.

Del perfeccionamiento del contrato.

Conceptuar si las pólizas cubren todos los riesgos que se solicitan en el contrato y en el porcentaje requerido. Así mismo, el cumplimiento respecto a la afiliación y pago de aportes al sistema de seguridad social de los contratistas conforme a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993, artículo 41 modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.6.3 y 2.2.1.2.3.1.9 al 2.2.1.2.3.1.1.6.

Labores de supervisión, seguimiento y ejecución del contrato estatal.

Verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la labor de supervisión en los contratos seleccionados. De igual forma, se deberá constatar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato conforme a la muestra de auditoria seleccionada de conformidad con la Ley 80 de 1993, Numeral 1, Artículo 14, artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Del pago del contrato estatal.

Verificar que al momento del pago se aporten los documentos de ley y se efectúen las deducciones correspondientes de conformidad con lo dispuesto en el art 41 de la Ley 80 de 1993, art 23 ley 1150 de 2007, art 50 ley 789 de 2002 y de más normas

concordantes, artículo 375 del Estatuto Tributario Nacional, artículo 335 de la Ordenanza 130 de 2014, por medio del cual se ordena la emisión y recaudo de la estampilla pro-hospital universitario de Sincelejo, artículo 5° de la ordenanza 023 de 2018 por medio de la cual se ordena la emisión y recaudo de la estampilla pro-electricificación rural, artículo 8° de la ordenanza 024 de 2018 por medio de la cual se ordena la emisión de la estampilla pro-universidad de Sucre y sus modificaciones, artículo 196 del Estatuto de renta Municipal por medio del cual se establece la estampilla pro-adulto mayor, artículo 201 del Estatuto de Renta Municipal por medio del cual se establece la estampilla pro-cultura.

Liquidación de los contratos objeto de revisión.

Conceptuar sobre el proceso de liquidación contractual de conformidad con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, artículo 60, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, Ley 1150 de 2007, artículo 11. Manual de contratación.

#### Control Interno

Conceptuar sobre el control fiscal interno, en torno a la materia a auditar de conformidad con la Ley 87 de 1993, Decreto Nacional 1537 de 2001, artículo 9 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 231 del Decreto ley 019 de 2012, art 51 Decreto 403 de 2020, art 22.22.35 Decreto 1499 de 2017, art 1 Decreto 984 de 2012.

#### 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

De acuerdo a los aspectos que se han expuesto hasta el momento y teniendo en cuenta que en el ejercicio auditor realizado sobre la gestión de la Alcaldía Municipal de Corozal, La Contraloría General del Departamento de Sucre ha logrado recaudar información y procesarla para su análisis, que permite establecer resultados frente a la gestión en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales respecto a la gestión contractual de la Entidad antes mencionada durante la vigencia fiscal 2020.

Resulta importante destacar que como resultado de la auditoría realizada, la CGDS considera que la entidad en términos generales se ajusta a los parámetros que establece la normatividad que regula las actuaciones de la misma, respecto a sus resultados y la ejecución de los 25 contratos que fueron objeto del ejercicio auditor, pese a las falencias u observaciones establecidas en este informe, estas no representan un impacto significativo que afecte negativamente el concepto que permite determinar que la gestión fiscal y sus resultados se encuentran ajustados a los principios de la contratación estatal, la función administrativa y la gestión fiscal.

#### 4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como producto de la auditoria de cumplimiento realizada en la Corozal, en la que se evaluó el proceso contractual correspondiente a la vigencia 2020 se determinaron los siguientes resultados:

- Eficiente control en la ejecución y seguimiento del plan anual de adquisiciones.
- Deficiencias en la elaboración de la matriz de riesgos en los contratos de prestación de servicios profesionales.
- Deficiencias en la elaboración de estudios previos.
- Incumplimiento de transparencia en lo que respecta a la publicidad de los procesos contractuales.
- Deficiencias en las labores de supervisión.
- Deficiencias en la liquidación de los contratos
- Deficiente control fiscal interno

##### 4.1.1 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORIAS ANTERIORES

Como producto de la auditoria correspondiente a la vigencia 2019, se tipificaron diecisiete (17) hallazgos, de los cuales quince (15) fueron con connotación administrativa, uno (01) fue con connotación administrativo-sancionatorio, y uno (01) fue con connotación administrativo con presunto alcance disciplinario.

##### PLAN DE MEJORAMIENTO

La Alcaldía Municipal de Corozal suscribió ante este de control un plan de mejoramiento, para subsanar los hallazgos resultantes de la auditoria correspondiente a la vigencia 2019, dicho plan de mejoramiento contiene diecisiete (17) acciones correctivas para subsanar igual número de hallazgos, no obstante se le hizo seguimiento a siete (07) acciones que corresponden al proceso de contratación el cual es asunto o materia de esta auditoría, obteniendo como resultado que de las acciones implementadas la entidad dio cumplimiento a dos (02) quedando cerrados estos hallazgos, tres (03) han sido cumplidas parcialmente y dos (02) no reflejan avances por lo que permanecen aún abiertos, dado a lo anterior se obtuvo una calificación de 50,00, según quedo registrado en el papel de trabajo PT 03-PF Evaluación del Plan de Mejoramiento, esto significa que las acciones correctivas no han sido efectivas, lo que permite emitir un no cumplimiento

del plan de mejoramiento suscrito, no obstante este aún se encuentra en etapa de ejecución ya que la fecha de cumplimiento de las acciones correctivas es hasta 30 de diciembre de 2021.

<b>RESULTADO EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO</b>			
<b>VARIABLES A EVALUAR</b>	<b>Calificación Parcial</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Puntaje Atribuido</b>
Cumplimiento del Plan de Mejoramiento	50,0	0,20	10,0
Efectividad de las acciones	50,0	0,80	40,0
<b>CUMPLIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO</b>		<b>1,00</b>	<b>50,00</b>
<b>Concepto a emitir cumplimiento Plan de Mejoramiento</b>		<b>No Cumple</b>	

#### 4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1</b>
Valorar la legalidad de las actuaciones que soportan la contratación suscrita por la administración municipal en la vigencia fiscal 2020, para ello se debe verificar, entre otros aspectos, número de contratos suscritos en la vigencia, existencia y adopción del manual y estatuto de contratación, competencia para contratar, mecanismos o modalidades de contratación conforme a las cuantías establecidas en el municipio, que la modalidad de contratación adelantada se ajuste a lo dispuesto en la norma conforme al valor y al objeto de los contratos, facultades otorgadas por el Concejo Municipal al alcalde para adelantar la contratación en la vigencia a auditar.

##### 4.2.1 Tema: Legalidad de las actuaciones que soportan la contratación

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 prescribe que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollaran con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

En desarrollo del ejercicio auditor se logró determinar que la Alcaldía Municipal de Corozal durante la vigencia 2020 suscribió 148 contratos los cuales fueron rendidos por el sujeto de control que representan un total de \$16.434.621.433

<b>FUENTE DE FINANCIACION</b>	<b>VALOR</b>
REGALIAS	\$11.630.605.336,10
RECURSOS SGP	\$2.520.285.755,32
RECURSOS PROPIOS	\$1.717.371.331
RECURSOS NACION	\$566.359.011
<b>TOTAL, CONTRATACION</b>	<b>\$16.434.621.433</b>

*Fuente: Certificación expedida por la entidad*

El régimen contractual de la Alcaldía Municipal de Corozal es el previsto en la Ley 80 de 1993, Ley 1882 de 2018, Decreto 1082 de 2015, Decreto 092 de 2017, Decreto 392 de 2018 y sus Decretos reglamentarios y de conformidad con lo dispuesto en el literal b) numeral 1 del artículo 2 de la ley 80 de 1993.

De acuerdo a lo anterior, en el desarrollo del ejercicio de auditoria la comisión auditora solicitó a la Alcaldía de Corozal, que facilitaran su manual de contratación y el respectivo acto administrativo de adopción del mismo. Ante la solicitud, fue proporcionado el Manual requerido, esta norma de carácter interno, que regula los aspectos administrativos de trámite y desarrollo contractual, establece los procedimientos, tareas y actuaciones que deben adelantarse al interior de la entidad para la adquisición de bienes, obras y servicios a nombre de la Alcaldía de Corozal necesarios para el cumplimiento de sus fines estatales, se procedió con la revisión del Manual facilitado por la administración de la entidad, observándose que en dicho manual se plantean una serie de procedimientos que son acordes con el personal o la estructura orgánica de la Entidad.

Respecto a las facultades para contratar en la alcaldía municipal de Corozal estas fueron otorgadas mediante acuerdo N° 001 del 23 de enero de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE AUTORIZACIÓN PRETEMPORE AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COROZAL PARA CELEBRAR CONTRATOS Y CONVENIOS CON ENTIDADES ESTATALES, PRIVADAS Y CON ORGANISMOS Y PERSONAS DEPARTAMENTALES, NACIONALES E INTERNACIONALES. NATURALES Y JURIDICAS MUNICIPALES.”* hasta el último día del año 2020.

Se verifico que durante la vigencia 2020 no existieron actos administrativos que delegaran la ordenación del gasto o suscripción de contratos.

**Modalidades y mecanismos de selección.** Conforme lo establecido en la normatividad vigente en que se fundamenta el manual, en la alcaldía de Corozal para efectos de contratación, se aplicaron las siguientes modalidades de selección:

**LICITACIÓN PÚBLICA.** La regla general para la escogencia de contratistas es la Licitación Pública, salvo que el contrato a celebrar se encuentre entre las excepciones previstas para la selección a través de las otras modalidades, es decir, si el contrato a celebrar no se encuentra entre las causales de selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa y además supera una cuantía superior a doscientos ochenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (280 SMMLV), el contratista será seleccionado a través del procedimiento previsto para la Licitación pública.

**SELECCIÓN ABREVIADA:** Corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. Esta modalidad de selección se encuentra desarrollada en el artículo 2° numeral 2 de la Ley 1150 de 2007, y en los artículos 40 a 58 del Decreto reglamentario 1510 de 2013.

**La contratación de menor cuantía.** Si el contrato a celebrar no se encuentra entre las demás causales de selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, y además es inferior a Doscientos Ochenta Salarios Mínimos Mensuales Vigentes (280 SMMLV), el contratista será seleccionado a través del procedimiento previsto para la Selección Abreviada de Menor Cuantía literal b numeral 2° del Artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, reglamentado por el artículo 59 y siguientes del Decreto 1510 de 2013.

**CONCURSO DE MERITOS.** El concurso de méritos es el procedimiento aplicable para la selección de consultores. En los términos previstos en la Ley 80 de 1993, artículo 32, numeral 2.

Debe distinguirse que, cuando además de la consultoría se requiera contratar otras obligaciones principales, la escogencia del contratista deberá realizarse a través de las modalidades de licitación pública o selección abreviada, según corresponda, sin perjuicio de lo previsto para la mínima cuantía.

### **CONTRATACIÓN DIRECTA**

Son causales de contratación directa, de acuerdo con el numeral 4° del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 las siguientes:

- a) Urgencia manifiesta.
- b) Contratación de empréstitos.
- c) Contratos interadministrativos
- d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición
- e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;
- f) Los contratos de encargo fiduciario cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicione, siempre y cuando lo celebren con entidades financieras del Sector Público.
- g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado.

- h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la Ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales
- i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.

Para esta modalidad se deben tener en cuenta las restricciones en periodo electoral que regula la Ley 996 de 2005.

**MÍNIMA CUANTÍA.** Corresponde a aquellos contratos cuya cuantía no excede el Diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad, o lo que es lo mismo el equivalente a veintiocho (28) salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual puede ser fluctuante con base a las variantes que pueda presentar el presupuesto.

**OTRAS MODALIDADES.** En excepción a la aplicación del Estatuto General de la Contratación Administrativa, el Municipio de Corozal, podrá celebrar contratos de interés público, con base a lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política Y el Decreto 777 de 1992.

Con base a lo anterior, también se podrán celebrar convenios de asociación de conformidad con el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, El Municipio de Corozal podrá celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas para el municipio, acorde con su plan de desarrollo.

Que el límite del valor para contratar por la Alcaldía de Corozal se estableció de la siguiente manera:

Mínima Cuantía: De \$1 hasta \$24.578.484

Menor Cuantía: De \$24.578.484, hasta \$245.784.840

Mayor Cuantía: De \$245.784.841 en adelante

**Selección de la muestra de Auditoría.** Una vez diligenciado el modelo aplicativo de muestreo para poblaciones finitas, se obtuvo como resultado del cálculo aritmético del mismo, que la muestra optima de contratos a revisar para el proceso auditor desarrollado en la alcaldía de Corozal, sería de veinticinco (25) contratos por un valor de \$1.461.033.500 equivalente al 33.47% del valor total de los recursos endógenos o recursos propios y SGP de la Entidad.

Es de notar que, al total de los contratos suscritos por la administración municipal les fueron restados los contratos realizados con recursos de regalías, ya que no son auditados por la CGDS, Los contratos que hicieron parte de la muestra de auditoría para la vigencia auditada Fueron los siguientes:

<b>CONTRATOS DE LA MUESTRA</b>		
<b>N°</b>	<b>Contrato</b>	<b>Valor</b>
1	CAS-001-2020	\$245.000.000
2	CD-PSP-CS-006-2020	\$55.000.000
3	CD-PSP-CS-014-2020	\$100.000.000
4	CD-PSP-CS-028-2020	\$36.000.000
5	CD-PSP-CS-057-2020	\$70.000.000
6	CD-PSP-CS-061-2020	\$45.030.500
7	CD-PSP-CS-074-2020	\$40.000.000
8	CD-PSP-CS-083-2020	\$24.500.000
9	CD-PSP-CS-084-2020	\$24.500.000
10	CD-PSP-CS-085-2020	\$30.000.000
11	CD-PSP-CS-092-2020	\$24.000.000
12	CD-PSP-CS-013-2020	\$20.000.000
13	CD-PSP-CS-001-2020	\$35.000.000
14	MC-CS-AM-009-09-2020	\$80.000.000
15	MC-AM-CS-003-2020	\$240.000.000
16	MC-AM-CS-004-2020	\$50.000.000
17	MC-AM-CS-005-2020	\$61.930.000
18	MC-AM-CS-006-2020	\$85.500.000
19	M-CS-010-2020	\$18.970.000
20	M-CS-012-2020	\$22.000.000
21	M-CS-015-2020	\$24.000.000
22	M-CS-016-2020	\$24.000.000
23	M-CS-018-2020	\$17.004.000
24	SI-AM-CS-002-2020	\$59.617.000
25	SI-AM-CS-005-2020	\$47.952.000

En el desarrollo del ejercicio auditor se logró determinar que la entidad escogió la modalidad de selección del contratista conforme al criterio legal determinado y acorde a lo dispuesto en su Manual de Contratación en los contratos objeto de la muestra de auditoría.

De lo anterior, se concluye que en términos generales la entidad cumple con el criterio y la fuente del criterio determinada para esta evaluación.

#### 4.3 RESULTADOS EN RELACION AL OBJETIVO No 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
<p>Conceptuar sobre el proceso de planeación en la gestión contractual, para lo cual se debe tener en cuenta: Plan anual de adquisiciones, modificaciones al PAA, estudios y documentos previos, análisis del sector, requisitos presupuestales relacionado con la materia a auditar, así como la inclusión de los bienes, obras o servicios a contratar en el PAA.</p>

##### 4.3.1 Tema: Plan Anual de Adquisiciones, análisis del sector, estudios y documentos previos.

Las Entidades Estatales deben realizar un juicioso estudio de planeación identificando sus necesidades y los medios para satisfacerlas. La planeación requiere de la Entidad Estatal un proceso encaminado al conocimiento del mercado y de sus partícipes para utilizar sus recursos de la manera más adecuada y satisfacer sus necesidades generando mayor valor por dinero en cada una de sus adquisiciones.

Estudio de sector: Las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, deben hacer un análisis serio y completo del estudio del sector al cual pertenecen las obras, bienes o servicios que necesitan y que previamente han identificado. Este análisis ofrece herramientas para establecer el contexto del Proceso de Contratación, identificar algunos de los Riesgos, determinar los requisitos habilitantes y la forma de evaluar las ofertas. El alcance del estudio del sector depende de la complejidad del Proceso de Contratación; se pudo verificar que la entidad cumple con la normativa correspondiente pues se logró identificar y verificar en la nuestra contractual selecciona los correspondientes estudios del sector de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del Decreto 1510 del 2013.

Estudios y documentos previos: Las Entidades Estatales deben documentar y plasmar los estudios realizados durante la etapa de planeación, ya que estos son el soporte del reglamento del Proceso de Contratación, es decir del pliego de condiciones y/o invitación a participar, y del contrato. Este documento deberá tener un contenido mínimo cómo (i) la descripción de la necesidad; (ii) el objeto a contratar; (iii) modalidad de selección; (iv) el valor estimado del contrato y su justificación; (v) análisis del Riesgo; (vi) garantías si estas son exigidas.

La planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. El Estado, al contratar bienes y servicios para garantizar el cumplimiento de los fines

constitucionales, no solamente invierte los recursos públicos, sino que genera empleo y desarrollo en todos los niveles y sectores de la economía.

De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de la planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos.

La etapa precontractual, es decir, la que antecede cualquier contratación, determina, en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección o de los contratos que se suscriban.

Se evidencio en el ejercicio del proceso auditor que una vez verificados los estudios previos de los contratos de prestación de servicios bajo la modalidad de selección - contratación directa objeto de la muestra; la entidad presenta debilidades en la estructuración de los mismos, por cuanto, no se determina de manera correcta la necesidad que la entidad pretende satisfacer con la contratación. Se debe precisar que el hecho de que no se tramite un procedimiento de selección formal, como es el de la licitación pública, no significa de manera alguna que la escogencia del contratista pueda ser arbitraria y caprichosa, en la contratación directa la Entidad pública igual debe informar no solo el objeto del contrato, sino el método de evaluación y adjudicación, (criterio de evaluación para selección del contratista) de tal manera que los oferentes tengan conocimiento de los factores de calificación y ponderación que serán aplicados en sus ofertas y determinarán la decisión final.

De lo anterior, se concluye que en términos generales la entidad cumple con los criterios y la fuente de criterios aplicados, sin embargo, la persistencia de las debilidades en la estructuración de los estudios previos, criterio aplicado para esta evaluación nos lleva a emitir un concepto con reserva.

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

### **HALLAZGO No 1. Administrativo**

CRITERIO: Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, numerales 7 y 12 en concordancia con el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015.

CONDICIÓN: La Alcaldía Municipal de Corozal presento deficiencias en la elaboración de los estudios previos los contratos de prestación de servicios bajo la modalidad de selección - contratación directa objeto de la muestra; la entidad presenta debilidades en la estructuración de los mismos, por cuanto, no se determina de manera correcta la necesidad que la entidad pretende satisfacer con la contratación. Se debe precisar que el hecho de que no se tramite un



procedimiento de selección formal, como es el de la licitación pública, no significa de manera alguna que la escogencia del contratista pueda ser arbitraria y caprichosa, en la contratación directa la Entidad pública igual debe informar no solo el objeto del contrato, sino el método de evaluación y adjudicación, (criterio de evaluación para selección del contratista) de tal manera que los oferentes tengan conocimiento de los factores de calificación y ponderación que serán aplicados en sus ofertas y determinarán la decisión final.

CAUSA: Deficiencias en la elaboración de los estudios previos.

EFEECTO: indeterminación de la necesidad a satisfacer, como también la indeterminación en la viabilidad técnica y financiera del contrato.

## DESCARGOS DE LA ENTIDAD AUDITADA

Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, como modalidad contractual, se encuentran incursos en una causal de contratación directa, razón por la cual, no deben realizarse alguna convocatoria pública, pues dichos contratos hacen parte del acervo discrecional de las autoridades administrativas, pues dichos contratos enmarcan criterios de confianza y responsabilidad.

Por lo anterior, no puede existir para la escogencia del contratista criterios de evaluación, pues en este caso, no existen reglas de participación ni ofertas que concurren, como si ocurre, en las demás modalidades de contratación. Por tal motivo, considera esta administración que el dictamen de la auditoría yerra al considerar que deben aplicarse criterios de ponderación y de evaluación de ofertas en la modalidad de contratación directa.

Por otro lado, respecto de la debilidad presunta de los estudios previos de los contratos de prestación de servicios, los elaborados por la entidad se ajustan a los criterios establecidos en el decreto 1082 de 2015, pues tienen los elementos mínimos que exige el reglamento.

En lo que respecta a la matriz de riesgo, la utilizada en los documentos previos que soportan los contratos de prestación de servicios, se utilizan la matriz decantada por Colombia Compra eficiente, la cual ha sido elaborada rigurosamente con base a los lineamientos del CONPES 3714 de 2011, lo que supone que se encuentran actualizadas a dichas disposiciones. Por lo tanto, la entidad frente a esta observación manifiesta su desacuerdo con la posición del equipo auditor.

Desde el punto de vista de la **necesidad** de la contratación del Contrato de Prestación de Servicios, esta administración **ESTÁ EN DESACUERDO** con los cuestionamientos de la auditoría, pues tal como define el reglamento, los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, estos contratos nacen, como una necesidad de complementación a la acción administrativa en lo operativo, administrativo y logístico, pues prevé la norma, que las administraciones públicas no pueden cumplir su misión con las plantas de personal, por ser estas pequeñas y poco especializadas, tal como lo dispone el Decreto 2209 de 1998.<sup>1</sup>

## CONSIDERACIONES DE LA CGDS

Una vez evaluada y analizada la respuesta emitida por el sujeto de control, se puede evidenciar que la misma no logra desvirtuar las observaciones realizadas, siendo consecuente mantener la misma y se constituye como hallazgo N° 1 de naturaleza administrativa atendiendo a las siguientes consideraciones:

Se debe precisar que producto de una redacción restrictiva del hallazgo se dio un alcance distinto a la observación planteada esto, en consideración de la posibilidad de tener en cuenta un “*método de evaluación y adjudicación*” en los contratos de prestación de servicios bajo la modalidad de contratación directa situación que si bien puede generar una mala interpretación respecto a su alcance no dista para que en esta oportunidad se aclare su sentido.

Sea la oportunidad para precisar que la contratación Directa, se puede definir como aquella modalidad de selección que tiene la contratación Estatal en Colombia, donde las Entidades compradoras del Estado pueden celebrar contratos con los particulares o con el mismo Estado. Este tipo de modalidad selecciona a los contratistas con un procedimiento corto y ágil que no exige el agotamiento de muchas etapas, pero como refiere Melo (2011, pág. 123) esta modalidad debe aplicarse los principios de la contratación estatal y aplicabilidad de la selección objetiva. Adicionalmente, debe estar precedida de un estudio previo y acto administrativo de justificación de la contratación que reemplazaría el pliego de condiciones. Así, las entidades celebran contratos sin necesidad de una convocatoria formal o de disponer de un número plural de propuestas, con la finalidad de ahorrar tiempo en la adquisición de bienes y/o servicios, donde las entidades estatales conservan la potestad de escoger libremente a la persona natural o jurídica que ejecutará el objeto del contrato.

Véase bien que es deber de la Entidad Estatal dar pleno aplicación al principio de selección objetiva, es decir, que es por mandato de la Ley que se *“impone a la administración contratante una finalidad particular en todos los procedimientos de selección de sus contratistas. Más allá del aspecto procedimental, el artículo prescribe que “la selección de contratistas será objetiva”. Se trata de una obligación aplicable a todo contrato que adquiere valor de principio con la Ley 80. La selección objetiva se aplica no sólo a los contratos precedidos de licitación o concurso sino también en la contratación directa.”*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Benavides José Luis. El Contrato Estatal entre el Derecho Público y el Derecho privado. Pag.287.

Es así, que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece como principio general, que la selección del contratista deberá hacerse mediante procedimientos que garanticen una escogencia objetiva, transparente y económica. Por lo cual deben acatarse tales pautas, ya que la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca; a los cuales se acudirá, según el futuro objeto contractual, pues de acuerdo con la naturaleza de la obligación se definirán los criterios objetivos de selección. (Ramírez, 1995, pág. 173)

De acuerdo a lo anterior, la aplicación de los principios generales de la actividad contractual estatal, no constituyen una excepción cuando se ejerce la selección por contratación directa, pues si bien es cierto, se trata de una modalidad simplificada en muchos aspectos, NO se enmarca solamente bajo la elección del contratista, sino que se requiere que la entidad estatal que busque acogerse a esta forma de contratar, justifique de manera precisa y determinada las condiciones y el objeto del contrato, buscando para tal efecto a la persona idónea que lo pueda llevar a cabo.

Ahora bien, se debe precisar que en los procesos de selección del contratista a través de la modalidad de contratación directa no se puede pedir la misma intensidad de aplicación respecto a los principios de contratación, pues ha de resaltarse que la publicidad, la selección objetiva y los demás principios que rigen en la contratación tiene en la licitación pública un alcance distinto que, en la selección abreviada, y más aún que en la contratación directa. No obstante, es claro que rigen en todos los procesos, pero en forma matizada: mientras más sencilla es la forma de selección, menos intensos son los principios aplicables a esos procedimientos.

*“Es legítimo que en este supuesto se disminuya la fuerza natural de los principios, pero eso no significa que desaparezcan, porque siguen actuando, pero en forma reducida, adaptándose a las circunstancias propias de espacios que se sabe no son los mismos que se presentan en la licitación. Es por eso que la objetividad no se puede exigir exactamente como se manifiesta en la licitación pública -donde hay muchas ofertas-, porque en la contratación directa existe un solo participante. De igual forma, la publicidad tampoco rige como lo hace en la licitación, donde aplica hasta en la invitación a presentar ofertas; pero tratándose de la contratación directa es contradictorio considerar siquiera esta posibilidad.”<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado N° 1100102360002009007000. C.P. Enrique Gil Botero.

En los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, estos se pueden celebrar con personas naturales y jurídicas, y están sometidos a dos condiciones básicas: transitoriedad y excepcionalidad, según lo determina la ley y la jurisprudencia; esto quiere decir que no pueden ser formas recurrentes o habituales de servicio público. Para el caso de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, se debe certificar que la Entidad no cuenta, dentro de su planta de personal con personal idóneo para el cumplimiento del objeto contractual requerido o que teniéndolo no es suficiente. Igualmente, debe constatar que la persona natural o jurídica ostente la idoneidad y experiencia necesarias para cumplir el objeto y obligaciones contractuales y que cumple con las calidades exigidas por la entidad estatal.

Es por ello que este Ente de Control insiste en que la Entidad territorial debe realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a mejorar la elaboración de los estudios previos en los contratos de prestación de servicios bajo la modalidad de selección de Contratación Directa; teniendo en cuenta que si bien es cierto que bajo dicha modalidad disminuyan cierto tipo de exigencias respecto al cumplimiento de los principios de la contratación estatal, *ello no significa que la contratación directa no deba garantizar aspectos, facetas y espacios posibles de la publicidad, de la moralidad o de la objetividad en la escogencia. De ninguna manera; simplemente, se exige la que admite y cabe en el proceso simplificado que la ley y el reglamento establecieron para dicha modalidad de selección. Esto es, que se requiere, por ejemplo, que el contratista elegido no lo sea por razones políticas, o de amistad, o de recomendación basada en criterios caprichosos, sino en motivos como la buena calidad del trabajo, la experiencia profesional reconocida, la imagen pública de su actividad profesional, entre otros factores objetivos y criterios de valoración profesional que alejan la arbitrariedad, la subjetividad y el capricho de la selección del contratista, cuando se escoge en forma directa.*<sup>5</sup>

Así las cosas, se mantienen las observaciones realizadas, con la finalidad que la entidad auditada mejore sus procesos de selección a través del fortalecimiento en la estructuración de sus estudios previos.

El artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 establece que la Entidad Estatal debe “*incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación*” en los pliegos de condiciones o su equivalente.

En la literatura internacional sobre el tema el riesgo en las adquisiciones se define como los eventos que pueden afectar la realización de la ejecución contractual y

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

cuya ocurrencia no puede ser predicha de manera exacta por las partes involucradas en el Proceso de Contratación.

De esta manera, uno de los objetivos del sistema de compras y contratación pública es el manejo del riesgo del Proceso de Contratación. En consecuencia, la administración o el manejo del riesgo debe cubrir desde la planeación hasta la terminación del plazo, la liquidación del contrato, el vencimiento de las garantías de calidad o la disposición final del bien; y no solamente la tipificación, estimación y asignación del riesgo que pueda alterar el equilibrio económico del contrato.

El Decreto 1082 de 2015 define Riesgo como un evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución de un contrato. También, el Decreto 1082 establece que la Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente.

Se evidenció en el ejercicio del proceso auditor que una vez verificados los estudios previos de los contratos de prestación de servicios bajo la modalidad de selección - contratación directa objeto de la muestra; la entidad presenta debilidades en la estructuración de la matriz de riesgo por cuanto no se encuentran ajustados a lo determinado por el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 según el CONPES 3714 de 2011.

## **HALLAZGO No 2. Administrativo**

CRITERIO: Artículo 4 Ley 1150 de 2007, en concordancia con el manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación de Colombia Compra Eficiente teniendo en cuenta los parámetros del documento CONPES 3714 de 2011. Numeral 4.7 manual de contratación.

CONDICIÓN: La Alcaldía Municipal de Corozal presentó deficiencias en la elaboración de la matriz de riesgos de los contratos de prestación de servicios bajo la modalidad de selección - contratación directa objeto de la muestra; la entidad presenta debilidades en la estructuración de la matriz de riesgo por cuanto no se encuentran ajustados a lo determinado por el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 según el CONPES 3714 de 2011.

CAUSA: Deficiencias en la elaboración de los estudios previos.

EFFECTO: Inadecuada estructuración en los sistemas de administración de riesgo de los procesos contractuales.



## DESCARGOS DE LA ENTIDAD AUDITADA

Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, como modalidad contractual, se encuentran incursos en una causal de contratación directa, razón por la cual, no deben realizarse alguna convocatoria pública, pues dichos contratos hacen parte del acervo discrecional de las autoridades administrativas, pues dichos contratos enmarcan criterios de confianza y responsabilidad.

Por lo anterior, no puede existir para la escogencia del contratista criterios de evaluación, pues en este caso, no existen reglas de participación ni ofertas que concurren, como si ocurre, en las demás modalidades de contratación. Por tal motivo, considera esta administración que el dictamen de la auditoría yerra al considerar que deben aplicarse criterios de ponderación y de evaluación de ofertas en la modalidad de contratación directa.

Por otro lado, respecto de la debilidad presunta de los estudios previos de los contratos de prestación de servicios, los elaborados por la entidad se ajustan a los criterios establecidos en el decreto 1082 de 2015, pues tienen los elementos mínimos que exige el reglamento.

En lo que respecta a la matriz de riesgo, la utilizada en los documentos previos que soportan los contratos de prestación de servicios, se utilizan la matriz decantada por Colombia Compra eficiente, la cual ha sido elaborada rigurosamente con base a los lineamientos del CONPES 3714 de 2011, lo que supone que se encuentran actualizadas a dichas disposiciones. Por lo tanto, la entidad frente a esta observación manifiesta su desacuerdo con la posición del equipo auditor.

Desde el punto de vista de la necesidad de la contratación del Contrato de Prestación de Servicios, esta administración **ESTÁ EN DESACUERDO** con los cuestionamientos de la auditoría, pues tal como define el reglamento, los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, estos contratos nacen, como una necesidad de complementación a la acción administrativa en lo operativo, administrativo y logístico, pues prevé la norma, que las administraciones públicas no pueden cumplir su misión con las plantas de personal, por ser estas pequeñas y poco especializadas, tal como lo dispone el Decreto 2209 de 1998.<sup>2</sup>

---

*"ARTÍCULO 3°.- Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán. Se entiende que no existe personal de planta en el respectivo organismo, entidad, ente público o persona jurídica, es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, la inexistencia de personal suficiente deberá acreditarse por el jefe del respectivo organismo. Tampoco se podrán celebrar estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con objeto igual al del contrato que se pretende suscribir, salvo autorización expresa del jefe del respectivo órgano, ente o entidad contratante. Esta autorización estará precedida de la sustentación sobre las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar".*

## CONSIDERACIONES DE LA CGDS

Una vez evaluada y analizada la respuesta emitida por el sujeto de control, se puede evidenciar que la misma no logra desvirtuar las observaciones realizadas, siendo consecuente mantener la misma y se constituye como hallazgo N° 2 de naturaleza administrativa atendiendo a las siguientes consideraciones:

Las Entidades Estatales para reducir la exposición del Proceso de Contratación frente a los diferentes Riesgos que se pueden presentar, debe estructurar un sistema de administración de Riesgos teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: (a) los eventos que impidan la adjudicación y firma del contrato como resultado del Proceso de Contratación; (b) los eventos que alteren la ejecución del



contrato; (c) el equilibrio económico del contrato; (d) la eficacia del Proceso de Contratación, es decir, que la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad que motivó el Proceso de Contratación; y (e) la reputación y legitimidad de la Entidad Estatal encargada de prestar el bien o servicio. Un manejo adecuado del Riesgo permite a las Entidades Estatales: (i) proporcionar un mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones relacionadas con el Proceso de Contratación; (ii) mejorar la planeación de contingencias del Proceso de Contratación; (iii) incrementar el grado de confianza entre las partes del Proceso de Contratación; y (iv) reducir la posibilidad de litigios; entre otros.

Ahora bien, la entidad territorial manifiesta que las matrices de riesgo se realizaron conforme a las directrices de Colombia Compa Eficiente, sin embargo, dicha manifestación no es de recibo por cuanto según el manual de estructuración de riesgos la entidad estatal deberá utilizar la siguiente matriz que incluya todos los Riesgos identificados del Proceso de Contratación, estableciendo su clasificación, la probabilidad de ocurrencia estimada, su impacto, la parte que debe asumir el Riesgo, los tratamientos que se puedan realizar y las características del monitoreo más adecuado para administrarlo, como se muestra a continuación:

**Tabla 1 - Matriz de Riesgos**

N°	Clase	Fuente	Etiapa	Tipo	Descripción (Qué puede pasar, cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Categoría	¿A quién se le asigna?	Impacto después del tratamiento			Monitoreo y revisión		
												Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	¿Afecta la ejecución del contrato?	Persona responsable por implementar el tratamiento	Fecha estimada en que se inicia el tratamiento
1																	
2																	
3																	

Así las cosas, se mantienen las observaciones realizadas, con la finalidad que la entidad auditada mejore la elaboración de la matriz de riesgos de los contratos de prestación de servicios bajo la modalidad de selección - contratación directa.

El Plan Anual de Adquisiciones es el plan general de compras al que se refiere el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el plan de compras al que se refiere la Ley Anual de Presupuesto. Es un instrumento de planeación contractual que las Entidades Estatales deben diligenciar, publicar y actualizar en los términos que dispone la ley.

El artículo 20 de la ley 1737 de diciembre de 2014, establece que los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación elaborarán y modificarán su Plan Anual de Adquisiciones con sujeción a las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

El artículo 4° del Decreto 1510 de 2013, dispone que las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año.

En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará al Proceso de Contratación. Cabe mencionar que el Plan Anual de Adquisiciones no obliga a las Entidades Estatales a efectuar los procesos de adquisición que en él se enumeran.

Se pudo verificar que el plan anual de adquisiciones de la Alcaldía Municipal de Corozal es integral, resulta ser coherente con el manejo presupuestal y la actividad contractual adelantada por la Entidad, es decir, que se realizó la actualización o la modificación pertinente al plan anual de adquisiciones en la vigencia auditada, cumpliendo con las disposiciones del Decreto 1510 de 2013, artículo 4 y artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

De lo anterior, se concluye que en términos generales la entidad cumple con los criterios y la fuente de criterio aplicado.

Requisitos Presupuestales, e Inclusión de Bienes, Obras o Servicios en el PAA

La trazabilidad realizada, del presupuesto ejecutado a través de los contratos seleccionados de la muestra, con los proyectos que se desagregan del Plan Anual de Adquisiciones – PAA durante la vigencia fiscal 2020, registrados por contrato y rubro presupuestal según CDP, soportan con coherencia y relación que guardan estos con el objeto contractual y el producto bien o servicio respecto a la contratación revisada.

En la evaluación se evidenció el cumplimiento de la normativa señalada como criterio y fuente de criterio determinada para esta evaluación.

#### 4.4 RESULTADOS EN RELACION AL OBJETIVO No 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Verificar cumplimiento del principio de publicidad (SECOP – SIA OBSERVA) en la contratación estatal, verificar oportunidad en las publicaciones realizadas, así como el cumplimiento de los demás principios que rigen la actividad contractual.

##### 4.4.1 Tema: Principio de publicidad y publicación de la contratación en el sistema electrónico de contratación pública SECOP y SIA OBSERVA.

El principio de publicidad en La contratación estatal, la Corte Constitucional en Sentencia C-384/03 , se pronunció en el siguiente sentido:

*“La publicidad de los contratos como exigencia contractual tiene como finalidad realizar una comunicación masiva que tiene por objeto informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben esta información], principio que nuestra legislación sobre contratación estatal recoge en un conjunto de reglas que lo instrumentalizan, y que bien puede adicionar el legislador en ejercicio de su libertad de configuración en esta materia, al crear sistemas, catálogos y registros para hacerla más transparente y facilitar su vigilancia, como ocurrió en el presente caso, pues sin violar el principio de unidad de materia se armoniza todo el sistema.”*

Igualmente en la sentencia C-259 de 2008 en la que se estudió la constitucionalidad de la Ley 1150 de 2007, dijo:

*“El principio de publicidad de la función administrativa resulta en un alto grado pertinente a la aplicación de sistemas electrónicos de información dentro de la actividad de las autoridades públicas, en el asunto bajo análisis referida a la contratación pública. Ello en tanto la aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas, a través de los recursos y acciones*

*correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo.”*

Es de esta forma, como en la sentencia C-711 de 2012 concluyó la Corte:

*“De conformidad con lo antes expuesto, encuentra la Corte, que en cumplimiento del principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, la sustitución de medios físicos por electrónicos, para la publicación y difusión de la información relativa a los procesos de contratación, se ajusta a la Carta Política, en tanto se cumplan las condiciones que permitan: (i) la imparcialidad y transparencia en el manejo y publicación de la información, en especial de las decisiones adoptadas por la administración; (ii) la oportuna y suficiente posibilidad de participación de los interesados en el proceso contractual, así como los órganos de control y (iii) el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos. Así, el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede estipular diversos medios a través de los cuales dichas condiciones se cumpla, sean estos escritos o mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas estos últimos que han sido avalados en el pronunciamiento de esta corporación como aptos para el cumplimiento del principio de publicidad.*

A su turno el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 estipula que:

**ART. 19. Publicidad en el SECOP.** *La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación...*

Las Entidades tienen la obligación general de publicar los Documentos del Proceso. Dicha obligación se encuentra consagrada en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012.

La obligación y el término legal para su cumplimiento esta descrito en el Decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.1.1.7.1

Con base en la normativa, Colombia Compra Eficiente publicó la Circular 1 del 21 de junio de 2013, en la cual se recuerda a las Entidades que tienen que publicar, sin importar el régimen legal, la naturaleza de públicos o privados, y la pertenencia a una u otra rama del poder público, todos los documentos relacionados con los Procesos de Contratación que se realicen con cargo a recursos públicos.

De la muestra contractual seleccionada se pudo evidenciar que la entidad pública de manera extemporánea los documentos del proceso contractual, incumpliendo lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

### **HALLAZGO N° 3 Administrativo con incidencia disciplinaria.**

CRITERIO: Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015. Ley 734 de 2002, numeral 31.

CONDICIÓN: De la muestra contractual seleccionada se pudo evidenciar que la entidad pública de manera extemporánea los documentos del proceso contractual.

CAUSA: Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo, conllevando al incumplimiento de disposiciones generales.

EFECTO: Incumplimiento de transparencia en lo que respecta a la publicidad de los procesos contractuales.

### **DESCARGOS DE LA ENTIDAD AUDITADA**

De conformidad con las normas jurídicas que regulan la publicación en el SECOP, las entidades estatales sometidas al estatuto general de la contratación administrativa están obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Veamos entonces que establece el artículo 19° del decreto 1510 de 2013, compilado en el decreto 1082 de 2015, en cuanto al concepto de "documentos del proceso.

El artículo tres de la norma en comento define los documentos del proceso de la siguiente manera: (.....) "

*"Artículo 3°. Definiciones. Los términos no definidos en el presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente decreto, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados. (...9*

*Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación.*

(.....)"

De la lectura en subrayas de la definición de documentos del proceso, no cabe dudas que la norma se refiere plenamente a la actividad contractual, es decir de los documentos que se originan en la actividad precontractual y contractual, pues en su desarrollo siempre se refiere al proceso contractual mas no al de la ejecución, lo cual en la técnica contractual se denomina etapa pos-contractual.

**Por lo anterior, la entidad está en DESACUERDO frente a esta observación.**

## CONSIDERACIONES DE LA CGDS

Una vez evaluada y analizada la respuesta emitida por el sujeto de control, se puede evidenciar que la misma no logra desvirtuar las observaciones realizadas, siendo consecuente mantener la misma y se constituye como hallazgo N° 3 de naturaleza administrativa con incidencia disciplinaria atendiendo a las siguientes consideraciones:

Conforme al criterio determinado por el Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, el cual preceptúa que la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

La publicidad de la contratación estatal responde a los postulados del principio de transparencia que debe regir todas las actuaciones de la administración, por lo tanto, la publicidad implica que cada una de las decisiones que adopte la entidad contratante deben ser comunicadas, notificadas y publicadas en los términos indicados por la Ley. En estricto sentido se tiene que I) todas las actuaciones son públicas. II) todo acto contractual se publica.

Así las cosas, se tiene entonces que la publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público.<sup>6</sup>

*“La publicidad de los contratos como exigencia contractual tiene como finalidad realizar una comunicación masiva que tiene por objeto informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben esta información, principio que nuestra legislación sobre contratación estatal recoge en un conjunto de reglas que lo instrumentalizan, y que bien puede adicionar el*

---

<sup>6</sup> Sentencia C 111/2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

*legislador en ejercicio de su libertad de configuración en esta materia, al crear sistemas, catálogos y registros para hacerla más transparente y facilitar su vigilancia, como ocurrió en el presente caso, pues sin violar el principio de unidad de materia se armoniza todo el sistema.”<sup>7</sup>*

Conforme a lo anterior, se mantienen las observaciones realizadas, con la finalidad que la entidad auditada cumpla con las obligaciones derivadas respecto a la publicación de los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

De igual forma se logró determinar que la entidad no publica la totalidad de los documentos del proceso de contratación, es de recordar que de conformidad con la Ley de Transparencia los sujetos obligados deben publicar la información relativa a la ejecución de sus contratos, obligación que fue desarrollada por el Decreto 103 de 2015, el cual establece cuales son los documentos por publicar de la ejecución de los contratos, de igual forma, se pudo evidenciar que la supervisión no hizo observación al respecto en sus informes, lo que infringe el Artículo 209 de la Constitución Política, el Artículo 83 del Decreto Ley 1474 de 2011, Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, por falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo, conllevando al incumplimiento de disposiciones generales.

#### **HALLAZGO N° 4 Administrativo.**

**CRITERIO:** Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, Artículos 7 y 9 del Decreto 103 de 2015.

**CONDICIÓN:** De la muestra contractual seleccionada se pudo evidenciar que la entidad no publica la totalidad de los documentos del proceso de contratación, es de recordar que de conformidad con la Ley de Transparencia los sujetos obligados deben publicar la información relativa a la ejecución de sus contratos.

**CAUSA:** Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo, conllevando al incumplimiento de disposiciones generales.

**EFEECTO:** Incumplimiento de transparencia en lo que respecta a la publicidad de los procesos contractuales.

---

<sup>7</sup> Sentencia C 348 de 2003.



## DESCARGOS DE LA ENTIDAD AUDITADA

De conformidad con las normas jurídicas que regulan la publicación en el SECOP, las entidades estatales sometidas al estatuto general de la contratación administrativa están obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Veamos entonces que establece el artículo 19º del decreto 1510 de 2013, compilado en el decreto 1082 de 2015, en cuanto al concepto de "documentos del proceso.

El artículo tres de la norma en comento define los documentos del proceso de la siguiente manera: {.....} "

**"Artículo 3º. Definiciones.** Los términos no definidos en el presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente decreto, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados. {.....} "

*Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación.*

{.....} "

De la lectura en subrayas de la definición de documentos del proceso, no cabe dudas que la norma se refiere plenamente a la actividad contractual, es decir de los documentos que se originan en la actividad precontractual y contractual, pues en su desarrollo siempre se refiere al proceso contractual mas no al de la ejecución, lo cual en la técnica contractual se denomina etapa pos-contractual. Por lo anterior, la entidad está en desacuerdo frente a esta observación.

Ahora bien, en cuanto a la diferencia aludida por el equipo auditor de publicación de contratos entre la plataforma SECOP y SIA OBSERVA por un total de 67 contratos no publicados en SIA OBSERVA, resulta pertinente hacer las siguientes consideraciones:

Del total de **67** contratos no publicados que alude el equipo auditor, hay que descontar **26** contratos, los cuales fueron financiados con recursos de regalías, y los mismos no son objeto de cargue en la plataforma SIA OBSERVA, debido a la fuente de financiación, también, porque no son de competencia de la Contraloría Departamental ejercer la vigilancia y auditoría sobre los mismos.

De lo expuesto anteriormente, tenemos que la diferencia real de los contratos publicados entre la plataforma SECOP y SIA OBSERVA es de **41** contratos. Sin embargo, esto ocurrió porque en el año 2020 se expedieron sendos decretos nacionales y municipales que impedían la presencialidad en sede de la alcaldía de corozal, y el manejo de la información administrativa se realizó en su mayoría por medios virtuales desde el domicilio de los funcionarios públicos, lo que sin dudas impidió que se llevara la publicación de la gestión contractual de manera oportuna, pues el flujo superlativo de información vía electrónica y el doble trabajo que conllevaba no asistir físicamente a las instalaciones del municipio, trajo como consecuencia dicha falencia en la publicación de contratos.

Sumado a lo anterior, es de resaltar que dentro de la planta de personal del municipio, existe solo 1 funcionario que desempeña las funciones de publicación de los contratos en la plataforma SECOP Y SIA OBSERVA, sin perjuicio de las demás funciones que tiene asignada, lo que denota una insuficiencia por parte de la entidad en cuanto al recurso humano necesario para llevar una óptima publicación de la gestión contractual, pues se recuerda, el Municipio de Corozal se encuentra en éta categoría con serias limitantes presupuestales y técnicas.

Como colatón de lo expuesto, es forzoso mencionar que dicho funcionario estuvo en aislamiento en sendas ocasiones debido a contagio por COVID-19, motivo que generó deficiencias en la realización de algunas actividades, incluidas, la de publicación de contratos.

**En ese orden de ideas, la entidad expone consideraciones frente a esta observa observación, indicando que acoge las recomendaciones impartidas por el equipo auditor, pero, se solicita hacer la valoración integral y contextualizada al equipo auditor de los argumentos expuestos para las futuras decisiones administrativas que tome la entidad auditora.**

## CONSIDERACIONES DE LA CGDS

Una vez evaluada y analizada la respuesta emitida por el sujeto de control, se puede evidenciar que la misma no logra desvirtuar las observaciones realizadas, siendo consecuente mantener la misma y se constituye como hallazgo N° 4 de naturaleza administrativa atendiendo a las siguientes consideraciones:

De conformidad con la Ley de Transparencia los sujetos obligados deben publicar la información relativa a la ejecución de sus contratos, obligación que fue desarrollada por el Decreto 103 de 2015, el cual establece cuales son los documentos por publicar de la ejecución de los contratos.

El artículo 3 Definiciones del Decreto 1510 de 2013 como documentos del proceso obligatorios de publicación en el SECOP son a) Estudios y documentos previos; b) El aviso de convocatoria; c) los pliegos de condiciones o la invitación; d) las adendas; e) la oferta (adjudicataria); f) el informe de evaluación; g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el proceso de contratación.

El artículo 8 del decreto 103 de 2015 conceptúa que:

***Publicación de la ejecución de contratos.*** Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.

Conforme al criterio determinado por la norma jurídica es claro que la de la lectura “y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el proceso de contratación”. No genera interpretación distinta a que todos los documentos que se produzcan en el proceso de contratación serán sujeto de publicación.

Conforme a lo anterior, se mantienen las observaciones realizadas, con la finalidad que la entidad auditada cumpla con las obligaciones derivadas respecto a la publicación de los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación.

## **SIA OBSERVA.**

Es una herramienta informática en ambiente WEB diseñada para facilitar la rendición de cuenta en línea sobre la ejecución presupuestal y contractual que realizan las entidades públicas del país, la cual le permite a las Contralorías realizar control y seguimiento continuo en tiempo real sobre la ejecución de los dineros públicos de todas sus entidades vigiladas.

La Resolución Orgánica 008 del 30 de octubre de 2015, en su capítulo II Parágrafo 4°. establece que, a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, la información que se rendía en los formatos F-13 (contratación) y F-20.1 (Control a la Contratación de los Sujetos), deberá presentarse mes a mes, a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles del mes siguiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procedió a solicitar a la Alcaldía de Corozal, la rendición en la plataforma SIA observa de los procesos contractuales suscritos durante la vigencia fiscal 2020, la entidad reportó un total de 81 contratos, información que fue verificada a través de la herramienta informática web. No obstante según relación suministrada por la entidad en la vigencia 2020 se suscribieron en total 154 contratos, si de los cuales se descuentan los seis (06) contratos terminados anormalmente quedan en total 148, lo cual demuestra que la entidad no reportó a la plataforma SIA OBSERVA la totalidad de los procesos contractuales ya que de los 154 contratos celebrados en la vigencia 2020, solo fueron reportados 81 quedando por reportar unos 67 contratos

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

### **HALLAZGO No 5: Administrativo con incidencia sancionatoria fiscal.**

CRITERIO: Resolución Orgánica 008 del 30 de octubre de 2015. Circular externa N° 0001 de enero 4 de 2019, por medio de la cual “se establece el calendario fiscal para la vigencia fiscal 2020” emanada de la CGDS, Resolución 001 de 4 de enero de 2016, Ley 1474 de 2011.

CONDICIÓN: Realizada la trazabilidad de la rendición de los contratos en la plataforma web SIA OBSERVA se pudo evidenciar que la Alcaldía Municipal de Corozal en la vigencia 2020, no reportó la totalidad de la contratación sujeta a publicación, es decir, que de los 148 contratos celebrados según relación entregada por la entidad, solo reportó 81 contratos, por lo que 67 contratos no fueron objeto



de reporte, incumpliendo de esta manera lo determinado en la Resolución orgánica N° 008 de 2015.

**CAUSA:** Falta de control en el reporte de los procesos contractuales en las plataformas digitales dispuestas por el Gobierno Nacional.

**EFECTO:** Procesos administrativos pocos transparentes ante los órganos de control y la comunidad en general.

## DESCARGOS DE LA ENTIDAD AUDITADA

De conformidad con las normas jurídicas que regulan la publicación en el SECOP, las entidades estatales sometidas al estatuto general de la contratación administrativa están obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Veamos entonces que establece el artículo 19° del decreto 1510 de 2013, compilado en el decreto 1082 de 2015, en cuanto al concepto de "documentos del proceso.

El artículo tres de la norma en comento define los documentos del proceso de la siguiente manera: {.....} "

**"Artículo 3°. Definiciones.** Los términos no definidos en el presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente decreto, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados. {....9

Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación.

{.....}"

De la lectura en subrayas de la definición de documentos del proceso, no cabe dudas que la norma se refiere plenamente a la actividad contractual, es decir de los documentos que se originan en la actividad precontractual y contractual, pues en su desarrollo siempre se refiere al proceso contractual mas no al de la ejecución, lo cual en la técnica contractual se denomina etapa pos-contractual. Por lo anterior, la entidad está en desacuerdo frente a esta observación.

Ahora bien, en cuanto a la diferencia aludida por el equipo auditor de publicación de contratos entre la plataforma SECOP y SIA OBSERVA por un total de 67 contratos no publicados en SIA OBSERVA, resulta pertinente hacer las siguientes consideraciones:

Del total de **67** contratos no publicados que alude el equipo auditor, hay que descontar **26** contratos, los cuales fueron financiados con recursos de regalías, y los mismos no son objeto de cargue en la plataforma SIA OBSERVA, debido a la fuente de financiación, también, porque no son de competencia de la Contraloría Departamental ejercer la vigilancia y auditoría sobre los mismos.



De lo expuesto anteriormente, tenemos que la diferencia real de los contratos publicados entre la plataforma SECOP y SIA OBSERVA es de **41** contratos. Sin embargo, esto ocurrió porque en el año 2020 se expedieron sendos decretos nacionales y municipales que impedían la presencialidad en sede de la alcaldía de Corozal, y el manejo de la información administrativa se realizó en su mayoría por medios virtuales desde el domicilio de los funcionarios públicos, lo que sin dudas impidió que se llevara la publicación de la gestión contractual de manera oportuna, pues el flujo superlativo de información vía electrónica y el doble trabajo que conllevaba no asistir físicamente a las instalaciones del municipio, trajo como consecuencia dicha falencia en la publicación de contratos.

Sumado a lo anterior, es de resaltar que dentro de la planta de personal del municipio, existe solo 1 funcionario que desempeña las funciones de publicación de los contratos en la plataforma SECOP Y SIA OBSERVA, sin perjuicio de las demás funciones que tiene asignada, lo que denota una insuficiencia por parte de la entidad en cuanto al recurso humano necesario para llevar una óptima publicación de la gestión contractual, pues se recuerda, el Municipio de Corozal se encuentra en 6ta categoría con serias limitantes presupuestales y técnicas.

Como colofón de lo expuesto, es forzoso mencionar que dicho funcionario estuvo en aislamiento en sendas ocasiones debido a contagio por COVID-19, motivo que generó deficiencias en la realización de algunas actividades, incluidas, la de publicación de contratos.

**En ese orden de ideas, la entidad expone consideraciones frente a esta observa observación, indicando que acoge las recomendaciones impartidas por el equipo auditor, pero, se solicita hacer la valoración integral y contextualizada de los argumentos expuestos para las futuras decisiones administrativas que tome la entidad auditora.**

## CONSIDERACIONES DE LA CGDS

Una vez evaluada y analizada la respuesta emitida por el sujeto de control, se puede evidenciar que la misma no logra desvirtuar las observaciones realizadas, siendo consecuente mantener la misma y se constituye como hallazgo N° 5 de naturaleza administrativa con incidencia sancionatoria fiscal.

No es de recibo el argumento planteado por la entidad territorial respecto a la no obligatoriedad de publicar los contratos suscritos con recursos del orden nacional como son las regalías en la plataforma SIA Observa porque según dicho de la entidad estos no son de competencia de la contraloría territorial.

Sobre el particular es necesario precisar que la naturaleza del SIA Observa es una **plataforma** WEB cuya funcionalidad principal es ofrecer a las entidades de control fiscal y a los Sujetos Vigilados, una herramienta de captura de información

contractual y presupuestal para la toma de decisiones oportuna y con carácter preventivo.

Indistintamente del rubro presupuestal afectado con la contratación es obligación de la entidad estatal publicar la información referente a la contratación en el aplicativo web SIA Observa por ello la entidad deberá consultar la Guía de uso cargue de contratos presupuesto Regalías dispuesto por la Auditoría General de la Nación.

Este Ente de Control entiende la coyuntura social producida la emergencia sanitaria por el virus Covid 19, y las consecuencias que ella produjo dentro de la administración pública, pese a lo anterior, la entidad estatal deberá realizar todas las actuaciones administrativas tendientes a superar la observación realizada y cargar la información relativa a sus contratos en la plataforma web SIA Observa.

#### 4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Establecer que las pólizas cubran todos los riesgos que se solicitan en el contrato y en el porcentaje requerido. Así mismo, el cumplimiento respecto a la afiliación y pago de aportes al sistema de seguridad social de los contratistas.

##### 4.5.1 Tema: Perfeccionamiento del Contrato

**ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO.** *Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.*

*Inciso modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente: Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda*

Respecto al cumplimiento de este objetivo específico se logró constatar que la entidad aplicó de manera correcta la determinación y el cubrimiento de las garantías en los contratos objeto del proceso auditor, de igual forma, se logró evidenciar que existe la determinación de los amparos de las pólizas desde la fase de planeación del contrato, así mismo se determina en las distintas actas de supervisión el control respectivo a la expedición de las pólizas y los amparos otorgados, lo que lleva a

concluir que la entidad cumple en los términos de expedición, oportunidad e identificación de los amparos de las pólizas en los procesos contractuales, así mismo, realiza un control exhaustivo de los soportes tendientes a demostrar el cumplimiento de los pagos a la seguridad social por parte de los contratistas a través de la supervisión contractual, cumpliendo con el criterio y la fuente del criterio, determinada para esta evaluación.

#### 4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la labor de supervisión en los contratos seleccionados.

##### 4.6.1 Tema: Labores de supervisión, seguimiento y ejecución del contrato estatal.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece que:

**“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

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

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la*

*vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”*

Las Entidades Estatales tienen la obligación de asegurar el cumplimiento del objeto contractual de los contratos que celebren, para lo cual tendrán la dirección general y responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato (Numeral 1, Artículo 14 de la Ley 80 de 1993).

De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda de conformidad con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Los informes deben contener las evidencias que soporten el cumplimiento de las obligaciones del contratista y la debida ejecución del contrato (informe de actividades, registro fotográfico, listados de asistencia, salida de almacén, relación de pagos, actas de entrega, entre otros), así como todos aquellos documentos que hagan parte del desarrollo del objeto contratado.

De esta manera, la supervisión es entendida como la vigilancia permanente ejercida por los funcionarios de la entidad, respecto de todos los aspectos relacionados con el contrato estatal, que no sólo se predica de la ejecución de las obligaciones contractuales en la forma acordada, sino también de las etapas pre contractual y pos contractual.

Resulta determinante que en los informes de supervisión se establezcan y determinen con precisión la forma en la cual se desarrolla la supervisión esto es el ¿cómo?, ¿cuándo? y las evidencias de las actividades de supervisión realizadas.

Respecto al cumplimiento de las obligaciones contractuales, se tiene que la entidad realiza el seguimiento respecto de las obligaciones contractuales, es decir, si estos cumplen con las características y especificaciones del bien o servicio fijado en el objeto del contrato.

Sin embargo, se logra concluir que los informes de supervisión de los contratos de la muestra seleccionada resultan ser escritos simples y generalizados, con deficiencias técnicas en su elaboración si bien en estos se aprecia un seguimiento de las actividades contractuales, estos por sí solos no cumplen con lo establecido en el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, lo que puede conllevar a que por debilidades de control no se logre advertir oportunamente de las situaciones adversas que puedan ocurrir dentro de la ejecución contractual, dando como resultado el control inadecuado de recursos o actividades realizadas por los contratistas.

Como consecuencia de lo anterior se tiene que en el proceso contractual N° CD-PSP-CS-092-2020 no se logró evidenciar el informe de supervisión. De igual forma, se tiene que en el proceso de contratación N° M-CS-015-2020 no existió seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales, toda vez que no se tiene la ejecución de los gastos de los ítems N° 2 recurso físico, N° 3 publicidad, N°4 elementos de protección y se certificó el cumplimiento del objeto contractual.

De lo anterior, se concluye que en términos generales la entidad cumple con los criterios y la fuente de criterio aplicado, sin embargo, las debilidades en los informes de supervisión criterio aplicado para esta evaluación nos lleva al resultado de emitir un concepto con reserva.

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

**OBSERVACION No 6. Administrativa con incidencia disciplinaria.  
(Desvirtuada totalmente)**

CRITERIO: Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

CONDICIÓN: En el proceso de contratación N° CD-PSP-CS-092-2020 no se realizó supervisión, es por ello que no se logró evidenciar el informe de supervisión contractual. De igual forma, se tiene que en el proceso de contratación N° M-CS-015-2020 no existió seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales, toda vez que no se tiene evidencia de la ejecución de los gastos de los ítems N° 2 recurso físico, N° 3 publicidad, N°4 elementos de protección y se certificó el cumplimiento a satisfacción del objeto contractual.

CAUSA: Deficiencias en las labores de supervisión.

EFFECTO: Control inadecuado de recursos o actividades realizadas por los contratistas.



## DESCARGOS DE LA ENTIDAD AUDITADA

Frente a la primera observación, relacionada con la no existencia del informe de supervisión del Contrato N° CD-PSP-CS-092-2020, le manifestamos que **nos oponemos a la misma**. Yerra el equipo auditor al realizar tal observación, pues a folio **781** y subsiguientes del documento PDF "CD-PSP-CS-092-2020" que contiene el expediente contractual de manera completa, se vislumbra con suficiente claridad la existencia de dicho informe de supervisión, por lo tanto, se solicita a la entidad remitirse al folio 781 y subsiguientes. Por lo anterior, nos manifestamos en **desacuerdo** con el equipo auditor frente a esta consideración. **Sin embargo, se anexa en formato PDF dicho informe de supervisión. (ANEXO 1).**

Ahora bien, en cuanto al proceso de contratación N° M-CS- 015-2020, donde manifiestan no existió seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales, toda vez que no se tiene evidencia de la ejecución de los gastos de **los ítems N° 2 recurso físico, N° 3 publicidad, N°4 elementos de protección**, debemos advertir que dichos gastos si se encuentran soportados por el contratista, soportes que se anexan a esta respuesta. **(ANEXO 2)**

**Por lo tanto, la entidad se manifiesta en DESACUERDO frente a las observaciones realizadas en este punto.**

## CONSIDERACIONES DE LA CGDS

Una vez evaluada y analizada la respuesta emitida por el sujeto de control, se puede evidenciar que la misma logra desvirtuar la observación realizada, siendo consecuente proceder a retirar dicha observación del presente informe final de auditoría.

### 4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Verificar de forma selectiva, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de acuerdo a la muestra seleccionada.

#### 4.7.1 Tema: cumplimiento de obligaciones contractuales.

Realizado el ejercicio auditor y la trazabilidad realizada de los contratos ejecutados seleccionados de la muestra, se pudo evidenciar que existen los soportes de ejecución de los mismos con suficientes evidencias de su cumplimiento, sin embargo, se logró determinar que en el proceso contractual N° M-CS-015-2020 que tenía por objeto el apoyo logístico a la secretaría de salud en la campaña de prevención del uso de pólvora en la temporada navideña. "no pongas en riesgo tu

vida, digámosle no a la pólvora” dentro los documentos de ejecución del contrato no se tiene evidencia de los soportes de gastos de los ítems N° 2 recurso físico, N° 3 publicidad, N°4 elementos de protección, sin embargo, se pagó la totalidad del contrato.

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

### **OBSERVACION No 7. Administrativa con incidencia fiscal (Desvirtuada totalmente).**

CRITERIO: Artículo 6 de la Ley 610 del 2000.

CONDICIÓN: En el proceso de contratación N° M-CS-015-2020 el cual tenía por objeto el apoyo logístico a la Secretaría de Salud en la campaña de prevención del uso de pólvora en la temporada navideña. “no pongas en riesgo tu vida, digámosle no a la pólvora” se causó daño al patrimonio en la modalidad de detrimento toda vez que dentro los documentos de ejecución del contrato no se tiene evidencia de los soportes de gastos de los ítems N° 2 recurso físico por valor de \$4.735.000, N° 3 publicidad por valor de \$900.000 y N°4 elementos de protección por valor de \$490.000.

CAUSA: Deficiencias en las labores de supervisión.

EFFECTO: Control inadecuado de recursos o actividades realizadas por los contratistas.

DETRIMENTO PATRIMONIAL: \$6.125.000

### **DESCARGOS DE LA ENTIDAD AUDITADA**

En cuanto al proceso de contratación N° M-CS- 015-2020, donde manifiestan que existió daño al patrimonio en la modalidad de detrimento, toda vez que no se tiene evidencia de la ejecución de los gastos de los ítems N° 2 recurso físico, N° 3 publicidad, N°4 elementos de protección, debemos advertir que dichos gastos SI se encuentran soportados dentro de los documentos de la ejecución contractual, soportes que se anexan a esta respuesta, lo que claramente nos lleva a concluir que **NO** existió daño al patrimonio en modalidad de detrimento, pues se itera, dichos gastos se encuentran soportados. (VER ANEXO 2)

Por lo tanto, la entidad se muestra en DESACUERDO frente a esta observación.

### **CONSIDERACIONES DE LA CGDS**

Una vez evaluada y analizada la respuesta emitida por el sujeto de control, se puede evidenciar que la misma logra desvirtuar la observación realizada, por cuanto, se procedió a adjuntar por parte de la entidad auditada los soportes de gasto de los ítems N° 2 recurso físico, N° 3 publicidad y N° 4 elementos de Bioseguridad, vale la

pena aclarar que este Ente de Control no se hace responsable de la veracidad de la información entregada por los funcionarios de la entidad y es el firmante Alcalde Municipal quien se hace responsable por cualquier posible omisión o adición en la información suministrada.

#### 4.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7

OBJETIVO ESPECÍFICO 7
Verificar que al momento del pago se aporten los documentos de ley y se efectúen las deducciones correspondientes.

##### 4.8.1 Tema: Del pago del contrato estatal.

A los contratos seleccionados en la muestra se verificó que los contratistas al momento de los pagos aportaron documentos exigidos por ley, los cuales también están contenidos como requisitos en el manual de contratación, entre los documentos aportados se observaron copia de los contratos, copia de las actas de inicio, ( Para los anticipos y pagos anticipados), cuentas de cobro, facturas, planillas de pago de la seguridad social, RUT, certificados de contraloría, certificado de procuradurías, informes de actividades del contratista expedidos por los respectivos supervisores e interventores.

De igual manera se verificó los descuentos efectuados a los contratistas según ley, ordenanza o acuerdo, constatándose según los comprobantes de pagos de los contratos seleccionados que se hicieron descuentos por conceptos de estampillas pro-adulto mayor, pro-cultura, pro-electrificación rural, Pro-Universidad de Sucre, Pro-Hospital Universitario, Rete IVA, Retención en la Fuente, estos descuentos fueron aplicados teniendo en cuenta el monto y la modalidad de los contratos y en los porcentajes establecidos ya sea por ley, ordenanza o acuerdo, cumpliéndose con los criterios y la fuentes de criterios determinados para esta evaluación, por lo que se emite un concepto sin reservas.

#### 4.9 RESULTADOS EN RELACION CON EL OBJETIVO No 8

OBJETIVO ESPECÍFICO 8
Conceptuar sobre el proceso de liquidación contractual.

##### 4.9.1 Tema: Liquidación del contrato estatal.

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 establece que:



**“ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN.** Artículo modificado por el artículo [217](#) del Decreto 19 de 2012. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

*También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.*

*En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.*

*Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato de la estabilidad de la obra, o la calidad del bien o servicio suministrado, o la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.*

*La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.”*

A su turno el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece el trámite aplicable a la liquidación de los contratos.

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

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

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

*Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”*

De acuerdo al manual de contratación de la Alcaldía Municipal de Corozal *“la liquidación de los contratos deberá realizarse durante el termino establecido en pliego de condiciones o dentro el término que acuerden las partes en el contrato, de no existir tal disposición deberá realizarse la liquidación dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del término previsto para la ejecución del contrato...”*

De la muestra de los contratos objeto del ejercicio de auditoria se evidencio que la entidad no realizo la liquidación en los términos indicados, en 13 de estos no fue obligatorio realizar la liquidación por tratarse de contratos de prestación de servicios; en 12 contratos de la muestra no se ha realizado la liquidación de los mismos inobservando lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012. En concordancia con el trámite aplicable a la liquidación de los contratos contenida el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Incumpléndose con el criterio y la fuente del criterio determinado para esta evaluación, se emite un concepto con reservas.

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

#### **HALLAZGO No 8. Administrativo.**

CRITERIO: Ley 80 de 1993 artículo 60, Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el Manual de contratación Numeral 5.26 y s.s.

CONDICIÓN: La Alcaldía Municipal de Corozal no realiza la liquidación de los contratos N°MC-CS-AM-009-09-2020, MC-CS-AM-003-2020, MC-CS-AM-004-2020, MC-CS-AM-005-2020, MC-CS-AM-006-2020, M-CS-010-2020, M-CS-012-2020, M-CS-015-2020, M-CS-016-2020, M-CS-018-2020, SI-AM-CS-002-2020 y SI-AM-CS-005-2020 dentro del término establecido por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y numeral 5.26 y s.s. del Manual de Contratación de la Entidad.

CAUSA: Inobservancia de normas generales de contratación.

EFEECTO: No finiquitar la relación entre las partes objeto del negocio jurídico.



## DESCARGOS DE LA ENTIDAD AUDITADA

De conformidad con el ordenamiento jurídico que regula en la actualidad la liquidación de los contratos, (artículo 11 ley 1150 de 2007), existen tres alternativas para que esta etapa pos-contractual se ejecute.

La primera: La pactada entre las partes, o en su defecto, de no haberse pactado, dentro de los 4 meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución; si no ocurre lo primero, las entidades tienen la posibilidad dentro de los dos (2) meses siguientes realizar la liquidación de manera unilateral.

Mas sin embargo, la competencia para liquidar los contratos sigue activada por dos años más después del vencido los plazos anteriores, pues la entidad puede hacerlo de manera consensual o unilateral en sede administrativa, lo que implica, que como regla general en Colombia los contratos estatales sometidos al estatuto general de la contratación administrativa pueden liquidarse dentro de los **30 meses** siguientes al vencimiento al plazo de ejecución.

Por consiguiente, el hecho que a la fecha no se hayan liquidado algunos contratos, de conformidad con el informe de auditoría, no significa que la administración este faltando a la norma, pues se tiene claro que ello puede ocurrir dentro de los plazos antes mencionado.

**Por lo tanto, la entidad se manifiesta en desacuerdo frente a esta observación.**

De esta forma dejamos contestadas las observaciones comunicadas.

**ANEXO 1: INFORME DE SUPERVISIÓN CONTRATO CD-PSP-CS-092-2020**

**ANEXO 2: SOPORTES DE GASTOS LOS ÍTEMS N° 2 RECURSO FÍSICO, N° 3 PUBLICIDAD, N°4 ELEMENTOS DE PROTECCIÓN DEL CONTRATO M-CS- 015-2020.**

## CONSIDERACIONES DE LA CGDS

Una vez evaluada y analizada la respuesta emitida por el sujeto de control, se puede evidenciar que la misma no logra desvirtuar las observaciones realizadas, por cuanto tal como se desprende la observación realizada la entidad aun después del vencimiento del plazo establecido por la norma jurídica esto es el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, no ha realizado ninguna actuación de tipo administrativa para cumplir con el criterio determinado por la norma jurídica. De acuerdo con la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, la liquidación de los contratos estatales se define como aquella actuación posterior a la terminación normal o anormal del contrato, o aquella etapa del contrato que sigue a su terminación. Hay que decir que **lo que se busca es determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, en ese sentido constituye una actuación tendiente a producir certeza respecto del finiquito de las relaciones obligacionales de la relación contractual y de esta forma extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron del contrato estatal celebrado.**

Si bien es cierto que vía jurisprudencial se ha determinado que para la liquidación del contrato las partes que no acordaron los plazos para tal efecto, el termino máximo para que la entidad lo realice es de 30 meses, no es menos cierto que no resulta ser una buena práctica administrativa dejar en suspenso las relaciones

negociales propias de los contratos estatales, en vista de ello resulta pertinente que las entidades territoriales en virtud de los principios de eficacia, eficiencia y economía propendan por ejercer en el marco de sus competencias todas las actuaciones necesarias para cumplir con los plazos y términos establecidos por las normas jurídicas.

Resulta importante precisar que al finalizar el plazo de ejecución que se ha destinado para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, las partes no quedan liberadas ipso facto del negocio jurídico sino hasta tanto se realice la liquidación del contrato, ya que dicho acto jurídico es el que extingue como tal, el acuerdo de voluntades celebrados por las partes intervinientes, por eso resulta importante que la entidad ajuste sus procedimientos a efectos de generar certeza respecto del finiquito de las relaciones contractuales en los términos indicados, pues como ya se manifestó, la entidad se encuentra en mora de realizar las actuaciones administrativas tendientes para proceder a la liquidación de los contratos indicados en la observación.

De acuerdo a lo anterior, se mantendrá la misma y se constituye como hallazgo de naturaleza administrativa.

## 5. OTROS: PRESUPUESTO AUDITADO

### Información Relacionada Con el Presupuesto Auditado Vigencia 2020.

Presupuesto Definitivo	Valor Recaudado	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto Auditado
73.833.456.218	70.922.094.041	67.962.578.871	4.237.657.086