

Comunicación Informe Final "Auditoría Modalidad Exprés, Atención Denuncia Ciudadana, por presuntas irregularidades en el contrato No. 1074 de 2019 de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez Machado".

Contraloria Municipal Dosquebradas <contraloriadosquebradas@gmail.com>

Vie 14/08/2020 3:10 PM

Para: Secretaria de Planeacion <planeacion@dosquebradas.gov.co>; SANDRA LUCIA OSPINA RINCON <slospina@dosquebradas.gov.co>

 1 archivos adjuntos (2 MB)

OFICIO 492-2020 - SANDRA LUCIA ASPINA - PLANEACION - INFORME FINAL AUDIT CONTRATO 1074.pdf;

Doctora
SANDRA LUCIA OSPINA RINCON
Secretaría de Planeación

Cordial saludo

Comendidamente adjunto oficio No. DC-492-2020 con el contenido del asunto y el informe correspondiente para los fines pertinentes.

Agradecemos su atención.

Atentamente,

MARGARITA MARIA GALLEGO GUTIERREZ
Contralora Municipal de Dosquebradas (e)

Proyectó: Carolina Puerta Torres / Técnico Operativo

Revisó: Maria del Pilar Loaiza Hincapie / DOT

Dosquebradas, 13 de agosto de 2020

D.C. NO. 492 -2020

Doctora
SANDRA LUCIA OSPINA RINCON
Secretaria de Planeación
Ciudad

Asunto: Comunicación Informe Final "Auditoría Modalidad Exprés, Atención Denuncia Ciudadana presentada por ciudadano anónimo, Relacionada con presuntas irregularidades en el contrato No. 1074 de 2019 de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez Machado".

Cordial saludo;

La Contraloría Municipal de Dosquebradas en el ejercicio de control fiscal consagrado en la Constitución Política de Colombia y la Ley 42 de 1993, desarrolló *"Auditoría Modalidad Exprés, Atención Denuncia Ciudadana presentada por ciudadano anónimo, Relacionada con presuntas irregularidades en el contrato No. 1074 de 2019 – de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez Machado"*.

Las Observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo del proceso Auditor, mediante la comunicación de informe preliminar el día 27 de julio de 2020.

Con la finalidad de brindar las garantías dentro del debido proceso, tuvo posibilidad de ejercer el derecho de contradicción, el cual fue enviado oportunamente a este organismo de control fiscal, por lo tanto se llegó a la conclusión en Mesa de Trabajo el día 05 de agosto de 2020 que se mantienen los tres hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunta incidencia fiscal.

Por lo anterior se comunica informe final que se remite vía correo electrónico al siguiente correo.

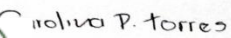
- planeación@dosquebradas@gmail.com
- controlinterno@dosquebradas.gov.co
- alcalde@dosquebradas.gov.co
- amhoyos@dosquebradas.gov.co

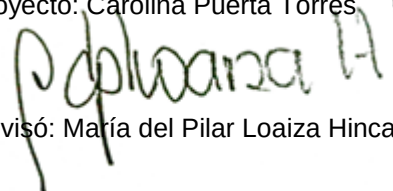
Documento contenido en 24 folios

Cordialmente,



MARGARITA MARIA GALLEGO GUTIERREZ
Contralora Municipal (E)

Proyectó: Carolina Puerta Torres 



Revisó: María del Pilar Loaiza Hincapié

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	---	--

INFORME FINAL DE AUDITORIA

MODALIDAD EXPRES DOT-DEN-005-2020
 ATENCIÓN DENUNCIA, RELACIONADA CON PRESUNTAS
 IRREGULARIDADES EN EL CONTRATO NO. 1074 DE 2019 – DE LA ALCALDÍA
 DE DOSQUEBRADAS Y MARCIAL ALBERTO BENAVIDEZ MACHADO, POR
 SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL.

MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS

VIGENCIA 2019

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS

Dosquebradas, 13 de agosto de 2020

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	------------------------------------	---------------------------------------

MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS

MARGARITA MARIA GALLEGO GUTIERREZ
Contralora Municipal (E)

Equipo Directivo
MARIA DEL PILAR LOAIZA HINCAPIE
Directora Operativa Técnica

Equipo Auditor

CAROLINA PUERTA TORRES
Técnico Operativo – Coordinadora Auditoría

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>Gestión Fiscal con compromiso Social</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	-----------------------------	-------------------------

TABLA DE CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN.....	5
1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
2. ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA	8
3. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA	8
3.1 EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	9
4. RESULTADO DE LA AUDITORIA	9
5. CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS	24

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
---	------------------------------------	---------------------------------------

CONTENIDO DE TABLAS

Página

Tabla 1. Consolidación de Hallazgos 24

	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
---	---	--

INTRODUCCIÓN

La Contraloría Municipal de Dosquebradas, en desarrollo de su función Constitucional y legal y en cumplimiento de la Ley 1757 de julio 06 de 2015, Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho la participación democrática, procedió de conformidad con el Artículo 69: *La denuncia. Definición en el control fiscal. Está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano*, practicando Auditoría Exprés como atención a la denuncia ciudadana DOT – DEN. 005-2020 Relacionada con presuntas irregularidades en el contrato No. 1074 de 2019 – de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez Machado, por supuesto incumplimiento del objeto contractual.

El Organismo de Control aplicó la metodología contemplada en la Guía de Auditoría Territorial G.A.T. adoptada como marco referencial por parte de la Contraloría Municipal de Dosquebradas a partir de enero de 2014.

Para lo anterior y con base en Memorando de Asignación, se definieron variables de auditoría que consistieron en:

- Investigar y opinar sobre presuntas irregularidades en el Contrato Interadministrativo No 1074 de 2019 – de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez, por supuesto incumplimiento del objeto contractual.
- Investigar y opinar sobre el cumplimiento de ley aplicable, en las fases pre y pos contractual del contrato 1074-2019
- Investigar el cumplimiento y razonabilidad de informes de supervisión, suscritos por las partes responsables.
- Investigar y opinar sobre la razonabilidad de los pagos efectuados al contrato 1074-2019.
- Opinar sobre el cumplimiento de publicidad en plataformas SECOP Y SIA OBSERVA, conforme a los requerimientos y términos de ley.

	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
---	---	---

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Dosquebradas, 13 de agosto de 2020

Doctora
SANDRA LUCIA OSPINA RINCON
 Secretaria de Planeación
 Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría Municipal de Dosquebradas, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Exprés DOT-DEN-005-2020 Atención Denuncia, Relacionada con presuntas irregularidades en el contrato No. 1074 de 2019 – de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez Machado, por supuesto incumplimiento del objeto contractual, a través de la evaluación de los principios de publicidad, transparencia, participación, economía, eficiencia y eficacia.

Los resultados de las evaluaciones y el contenido de la información suministrada, son responsabilidad de la entidad evaluada, la misma es analizada por la Contraloría Municipal de Dosquebradas, quien es responsable de producir un informe de Auditoría que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de Auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría Municipal de Dosquebradas, de acuerdo con ellas, se planeó y ejecutó el trabajo, de forma tal que el examen practicado proporciona una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó en el examen, sobre la base de pruebas de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Municipal de Dosquebradas.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría municipal de Dosquebradas, como resultado de la auditoría adelantada, expresa su concepto sobre la gestión institucional respecto a las presuntas irregularidades en el contrato No. 1074 de 2019 – de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez Machado, por supuesto incumplimiento del objeto contractual

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	------------------------------------	---------------------------------

PLAN DE MEJORAMIENTO

En el desarrollo de la Auditoria se detectaron tres (3) Hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunta incidencia fiscal.

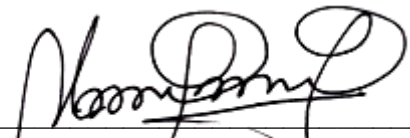
Con el fin de lograr que la labor de la Contraloría Municipal de Dosquebradas coadyuve a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal, mediante la promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política, para que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas.

PRESENTACIÓN, AVANCE Y EJECUCIÓN

El plan de mejoramiento producto de la auditoría realizada, en cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 145 de diciembre 17 de 2014, deberá ser presentado por el representante legal de la entidad u organismo público, o quien haga sus veces, las entidades vigiladas y otros entes o asuntos a auditar dentro de los ocho (08) días hábiles siguientes a la comunicación y/o remisión del informe definitivo de la auditoria, que **deberá ser publicado en la página web e informado al Ente de Control.**

Así mismo, deberá rendir informes de avance al plan de mejoramiento cada tres (3) meses, contados a partir de la suscripción del mismo, en el formato establecido para su seguimiento.

Atentamente;

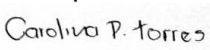


MARGARITA MARIA GALLEGO GUTIERREZ
Contralora Municipal (E)

Revisó: María del Pilar Loaiza Hincapié
Directora Operativa Técnica



Proyectó: Carolina Puerta Torres
Técnico Operativo
Coordinadora de Auditoria



 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	---	--

2. ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA

El presente concepto de auditoría se emite teniendo en consideración los antecedentes e información recopilados dentro del desarrollo del ejercicio de vigilancia y control fiscal, con ocasión de la revisión de la ejecución del CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No.1074 de 2019 celebrado por el Municipio de Dosquebradas.

OBJETO DEL CONTRATO: “EFECTUAR LA REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE INCONSISTENCIAS EN LA BASE DE DATOS DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS CONFORME A LA METODOLOGÍA ESTABLECIDA POR EL DANE, SECTOR LADO DE MANZANA”

Dentro del ejercicio Auditor se practicó entrevista al contratista y a la Dra. María Isabel Bravo quien ejerce labores de supervisión del referido contrato. Las mismas constan dentro de archivo magnético como anexo probatorio del Proceso Auditor.

3. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

En desarrollo de la Auditoría Express a la SECRETARIA DE PLANEACIÓN, asignada mediante memorando No. 20 – 2020, del diecinueve (19) de junio de 2020, por presuntas irregularidades en el contrato No. 1074 de 2019 – de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez Machado, por supuesto incumplimiento del objeto contractual, se determinaron como objetivos específicos los siguientes:

- Investigar y opinar sobre presuntas irregularidades en el Contrato Interadministrativo No 1074 de 2019 – de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez, por supuesto incumplimiento del objeto contractual.
- Investigar y opinar sobre el cumplimiento de ley aplicable, en las fases pre y pos contractual del contrato 1074-2019.
- Investigar el cumplimiento y razonabilidad de informes de supervisión, suscritos por las partes responsables.
- Investigar y opinar sobre la razonabilidad de los pagos efectuados al contrato 1074-2019.
- Opinar sobre el cumplimiento de publicidad en plataformas SECOP Y SIA OBSERVA, conforme a los requerimientos y términos de ley.

	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
---	------------------------------------	---------------------------------

3.1 EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

En desarrollo de la Auditoría Exprés a la SECRETARIA DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, asignada mediante memorando No. 20 – 2020 de fecha diecinueve (19) de junio de 2020, tendiente a verificar posibles irregularidades en el contrato No. 1074 de 2019 – de la Alcaldía de Dosquebradas y Marcial Alberto Benavidez Machado, por supuesto incumplimiento del objeto contractual y en consideración al contenido de lo reseñado dentro de los documentos relativos al estudio previo, oferta económica, aceptación de la oferta, minuta contractual e informes del contratista se deduce lo siguiente:

4. RESULTADO DE LA AUDITORIA

HALLAZGO NO. 1 CON PRESUNTA INCIDENCIA ADMINISTRATIVA, FISCAL, POR PRESUNTA INVERSIÓN INJUSTIFICADA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y A LA VEZ LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA FISCAL DE GASTO PÚBLICO INEFICIENTE Y ANTIECONÓMICA, POR \$11.252.700

Teniendo en cuenta las vicisitudes surtidas dentro de la ejecución del contrato sub- examine, es preciso indicar de acuerdo al Acta de Terminación Unilateral suscrita por el municipio, que la ejecución del contratista no estuvo a conformidad de lo estipulado contractualmente, ni sus actividades a satisfacción del ente contratante.

Tal situación reviste peculiaridad, siempre que es la Secretaría de Planeación quien, en consecuencia, de lo anterior, retiene los recursos relativos a los dos últimos pagos parciales mensuales del valor y forma de pago del contrato. Sin embargo, no hace efectiva las sanciones establecidas contractualmente para el incumplimiento parcial del contratista, tal como la estipulada en la **CLAUSULA DECIMO CUARTA: MULTAS.**

Por otra parte, la ejecución parcial del contrato indica que la necesidad que origina el despliegue del ejercicio precontractual, contractual y postcontractual, no se encuentra satisfecha a cabalidad, por lo que los recursos públicos invertidos en el objeto, a saber: “EFECTUAR LA REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE INCONSISTENCIAS EN LA BASE DE DATOS DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS CONFORME A LA METODOLOGÍA ESTABLECIDA POR EL DANE, SECTOR LADO DE MANZANA”, no se invirtieron de acuerdo a los principios de la Gestión Fiscal, lo cual **puede denotar una presunta inversión injustificada de los recursos públicos y a la vez la implementación de una política fiscal de gasto público ineficiente y antieconómica, presumiendo una irregularidad fiscal en los términos de la Ley 610 de 2000.**

“ARTICULO 3o. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	-----------------------------	-------------------------

tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. < Apartes tachados INEXEQUIBLES> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una **GESTIÓN FISCAL ANTIECONÓMICA, INEFICAZ, INEFICIENTE**, inequitativa e inoportuna, que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Así las cosas, se concluye que en atención al sustento factico y documental aportado por el equipo auditor, se mantiene la OBSERVACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y FISCAL, de acuerdo a lo expuesto anteriormente.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD AUDITADA

INEFICIENTE Y ANTIECONÓMICA, POR \$11.252.700 Teniendo en cuenta las vicisitudes surtidas dentro de la ejecución del contrato sub- examine, es preciso indicar de acuerdo al Acta de Terminación Unilateral suscrita por el municipio, que la ejecución del contratista no estuvo a conformidad de lo estipulado contractualmente, ni sus actividades a satisfacción del ente contratante. Tal situación reviste peculiaridad, siempre que es la Secretaría de Planeación quien, en consecuencia de lo anterior, retiene los recursos relativos a los dos

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>(Gestión Fiscal con compromiso Social)</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	------------------------------------	---------------------------------

últimos pagos parciales mensuales del valor y forma de pago del contrato. Sin embargo, no hace efectiva las sanciones establecidas contractualmente para el incumplimiento parcial del contratista, tal como la estipulada en la CLAUSULA DECIMO CUARTA: MULTAS.

Contrario a las afirmaciones que realiza el informe de auditoría, las actividades de la ejecución del contratista fueron satisfactorias de manera parcial y no total ya que los avances presentados por el contratista que fueron aprobados por parte de los supervisores si representaron avance para el contrato y un insumo necesario para la ejecución del objeto contractual, por lo que en su momento fueron pagados al contratista, dicha importancia nunca fue cuestionada por los supervisores a lo largo de toda la ejecución contractual ya que eran actividades indispensables para la ejecución, lo anterior ha quedado plasmado en cada uno de los documentos que constan en el expediente contractual, incluso en el concepto que sobre la ejecución del contrato realizó vía email el Director de Ordenamiento Territorial Christian Santofimio quien manifestó: *"(...) Por lo tanto si bien se realizó un trabajo importante y de gran utilidad en la base cartográfica y catastral del municipio como insumo para la actualización de la estratificación, considero lo anterior como faltante en el informe final para tener un documento del cual se tomen decisiones, cuyo insumo debe estar plasmado en su totalidad como se requiere en las obligaciones del contratista en la minuta contractual"*.

Es menester aclarar que la estructura del contrato de prestación de servicios profesionales 1074 de 2019 estaba diseñada para un contrato cuya ejecución se realizara de manera sucesiva mediante la realización de actividades que finalmente se materializarían en una base de estratificación consolidada y un informe técnico que consolidaría los resultados de las anteriores actividades, por lo cual la forma de pago del contrato se estimó en **actas parciales vencidas o proporcionales al periodo de ejecución**, teniendo en cuenta la estructura del contrato era necesario la culminación de ciertas actividades para continuar con las demás, en este sentido se realizaron los pagos de conformidad con los avances de las actividades presentadas por el contratista, las cuales contribuían al cumplimiento final del contrato; el no pago de las cuentas 5 y final se debió a que los informes, evidencias y anexos presentados por el contratista para **dichas cuentas** fueron calificados como no satisfactorios por la funcionaria que ejercía la supervisión ya que no correspondían a la calidad esperada por la administración, se presentaba inconsistencias en la información y no se presentaron ni acreditaron documentos indispensables para el pago.

Por lo anterior no se materializó un daño patrimonial al estado en la medida en que las actividades y avances realizados por el contratista fueron pagados de conformidad con los informes y evidencias presentados ya que constituían insumos necesarios para el cumplimiento del contrato y en relación a las actividades del contratista cuya entrega fue calificada como no satisfactoria, no se realizaron los pagos y se procedió a iniciar el proceso de liquidación del contrato respetando el debido proceso.

De la lectura del título de la observación vendría a la mente que se está planteando una gestión fiscal antieconómica, o ineficaz, por la mención que hace de inversión injustificada unida a la mención de gasto público ineficiente y antieconómica, pero al revisar la segunda parte de la frase que une el título con la premisa siguiente, vemos que en esta primera frase

SECRETARIA DE PL/

lo une a algo inexistente en el expediente como es la terminación unilateral del contrato, en primer lugar cabría establecer que si la premisa para fundar la responsabilidad fiscal se soporta en un hecho precontractual, el soporte o la realidad fáctica de ese hecho fundante debe ser también precontractual o si se trata de un resultado ineficiente o ineficaz en la inversión pública, este debe ser mostrado con fundamento en esa falla de planeación (lo que existe en el expediente). Lo planteo de esa manera por cuanto no imagino que se esté refiriendo a inversión ineficiente en la ejecución, por cuanto este tipo de contratos no hace inversión en insumos u otros en la ejecución.

En el presente caso, primero cabe establecer que lo uno no tiene que ver con lo otro, y segundo se funda en una premisa no cierta. En este proceso no ha habido terminación unilateral de contrato, se realizó liquidación unilateral del contrato una vez agotado un procedimiento tendiente a la liquidación de mutuo acuerdo o bilateral.

Así las cosas debe quedar claro que no hubo terminación unilateral del contrato, por lo cual siendo sustancialmente diferente este tipo de actos (la liquidación es un acto financiero administrativo obligatorio para contratos de este tipo en el cual hay inejecución y la terminación unilateral del contrato es una cláusula exorbitante para el estado, contemplada en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993), no deberían ser confundidos y es que la caducidad del contrato en este caso jamás podría haber ocurrido, por cuanto la supervisora adelanto requerimientos verbales y por escrito tal como consta en el expediente al contratista con fundamento en lo pactado en el contrato. El órgano de control afirma: *"Sin embargo, no hace efectiva las sanciones establecidas contractualmente para el incumplimiento parcial del contratista, tal como la estipulada en la CLAUSULA DECIMO CUARTA: MULTAS"*. Ante esta afirmación cabe prever que lo anterior no es cierto, por cuanto no había lugar a imponer sanciones de acuerdo a como fueron pactadas en el contrato, además este tipo de sanciones de conformidad con lo expuesto en la ley 1474 de 2011 solo podrían ser impuestas al contratista una vez agotado el procedimiento de audiencia de incumplimiento previsto en artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, procedimiento que no se realizó por cuanto se realizaron requerimientos verbales y escritos al contratista casi hasta el final del contrato, tratando de que diera cumplimiento al contrato, eso en aplicación de la norma citada, por cuanto ella pretende el cumplimiento del contrato no la sanción al contratista, inferencia que brota de su misma redacción en su parte final cuando indica: *La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.*

Ahora revisemos que dicen las normas contractuales en torno a las sanciones contractuales.

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, indica:

"En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se

halla pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato."

Concordante con lo anterior tenemos, que el artículo 14, de la Ley 80 nos dice que

Las entidades estatales al celebrar un contrato, tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

Ahora bien cuáles son esas decisiones que puede tomar la administración ante el incumplimiento de un contrato:

INTERPRETACION UNILATERAL

MODIFICACION UNILATERAL Y

TERMINACION UNILATERAL

Contempladas en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80/93, que dicen:

ARTÍCULO 15. DE LA INTERPRETACIÓN UNILATERAL. Si durante la ejecución del contrato surgen discrepancias entre las partes sobre la interpretación de algunas de sus estipulaciones que puedan conducir a la paralización o a la afectación grave del servicio público que se pretende satisfacer con el objeto contratado, la entidad estatal, si no se logra acuerdo, interpretará en acto administrativo debidamente motivado, las estipulaciones o cláusulas objeto de la diferencia.

ARTÍCULO 16. DE LA MODIFICACIÓN UNILATERAL. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.

Si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.

ARTÍCULO 17. DE LA TERMINACIÓN UNILATERAL. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:

1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>Gestión Fiscal con compromiso Social</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	------------------------------------	---------------------------------

2o. <Aparte subrayado del numeral 2o. CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.

3o. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista.

4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.

Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.

La iniciación de trámite concordatario no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio.

En torno a este aspecto, el consejo de estado ha dicho:

Consejo de Estado- Sentencia- CE SIII.E 10129 DE 1995

Caso: ESTRUCO S.A VS. INSTITUTO METROPOLITANO DE VALORIZACIÓN - INVAL-

« (...) A falta de disposición expresa sobre el límite temporal para el ejercicio de los poderes exorbitantes de la administración, en las relaciones contractuales, la jurisprudencia de la Sala ha señalado que aquellos son solo susceptibles de ejercer dentro del término de vigencia del contrato, y, si por alguna razón, el ente público deja vencer el término contractual, pierde ese poder exorbitante, que por su misma condición excepcional debe interpretarse con criterio restrictivo. (...) Ninguna duda surge que la entidad extemporáneamente sólo procuraba imponer la multa correspondiente, y que en ningún caso buscó compeler o constreñir a la firma contratista al cumplimiento oportuno del contrato, dada la demora en la imposición de la multa, es decir cuando ningún efecto real podía producir la sanción. (...) la oportunidad para que mediante la multa se cumpliera esa obligación era precisamente en vigencia del contrato, o, por lo menos, en forma muy inmediata, para que el contratista se viera forzado por la sanción pecuniaria a designar el Ingeniero. (...)»

De lo anterior surgen varias reglas:

Una entidad pública no puede imponer multa o una sanción a un contratista con posterioridad a la terminación del tiempo pactado para la ejecución de un contrato y con un lapso amplio entre la falta y la sanción, porque:

1. Esta facultad excepcional de la administración debe ser ejercida por la entidad dentro del término de ejecución del contrato.

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	------------------------------------	---------------------------------

2. Las sanciones deben ir encaminadas a constreñir al contratista para que cumpla lo pactado en el contrato y no solo por imponer una sanción.

De la lectura de las normas anteriores en una hermenéutica simple y literal, es claro inferir que las tres figuras denominadas cláusulas exorbitantes solo pueden darse DENTRO DEL TERMINO DE LA EJECUCION DEL CONTRATO.

De igual manera las sanciones, y multas solo pueden darse dentro de la ejecución del contrato, porque su fin es constreñir al contratista para que cumpla. Lo mismo sucede con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, si se observa durante el desarrollo de la audiencia y su parte final, que ceso el incumplimiento, debe archivar, de donde se infiere que lo que se busca es constreñir el cumplimiento,

Si se decidiera aplicar la cláusula penal, en el preciso caso de este contrato, resultaría imposible por tres razones:

- Se pactó en la cláusula décimo primera que esta solo se daría cuando hubiera INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO.
- Se agregó que se cobraría a través del mérito ejecutivo que según esa cláusula prestaría el contrato, lo que es una mentira, por cuanto el único documento dentro de estas actuaciones que presta mérito ejecutivo de manera directa es la liquidación del contrato una vez en firme.
- O según esa cláusula: al amparo del cumplimiento constituido por la garantía única. Cláusula que además de tener una pésima y confusa redacción, resulta inaplicable porque este contrato fue exceptuado de prestación de garantía única de cumplimiento.

De la parte final de la observación podemos concluir que ella quiere decir que la ejecución parcial del contrato indica que la necesidad con la cual se origina el contrato, no se encuentra satisfecha a cabalidad y eso denota que los recursos no se invirtieron de acuerdo con los principios de la gestión fiscal.

Lo anterior es simplemente una frase, porque argumentos, circunstancias fácticas o jurídicas que demuestren lo anterior no existen ni en la observación ni en el expediente.

Si la entidad de control pretendía mostrar una observación sobre inversión injustificada, inexistente, o que los recursos se invirtieron ocasionando un presunto daño patrimonial, debió en primer término realizar un análisis de la necesidad para determinar si existe o no, si tuvo defectos de planeación, y/o si esos defectos de planeación ocasionaron la inversión injustificada plasmada en un objeto contractual y sus alcances, análisis que no existe en el expediente.

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	------------------------------------	---------------------------------

Así mismo debió plantear cual o cuales son los defectos anotados en las actas pagadas por la administración, cuales los defectos de planeación, o si se trató de defectos facticos en la ejecución debió haberlo planteado, pero contrario a ello la observación se funda en la nada.

Así las cosas, visto desde otra óptica, se observa que gramaticalmente la observación está mal construida, el supuesto de hecho que debiera fundamentar la supuesta inversión injustificada no existe, no se presenta en la observación.

Una observación construida de esa manera no puede ser constitutiva o ser un soporte para un auto dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

Con lo anterior queremos precisar que la observación es abstracta, es un simple planteamiento, por cuanto no presenta circunstancias fácticas o jurídicas que controvertir.

Por lo anterior le solicito de manera atenta y respetuosa se sirva ordenar el archivo o desestimar la presente observación.

PRONUNCIAMIENTO POR PARTE DE LA CONTRALORIA DE DOSQUEBRADAS

En ejercicio del Derecho de contradicción, el sujeto de control presenta escrito en julio 31 de 2020, indicando entre varias, las siguientes razones de contradicción:

1. “Contrario a las afirmaciones que realiza el Informe de Auditoría, las actividades de la ejecución del contratista fueron satisfactorias de manera parcial y no total, ya que los avances presentados por el contratista que fueron aprobados por parte de los supervisores, si representaron un avance para el contrato y un insumo necesario para la ejecución del objeto contractual. (...) incluso en el concepto que sobre la ejecución del Contrato realizó vía email el Director de Ordenamiento Territorial, quien manifestó: *“(...) por lo tanto si bien se realizó un trabajo importante y de gran utilidad en la base cartográfica y catastral del municipio como insumo para la actualización de la estratificación, considero lo anterior como faltante en el informe final para tener un documento del cual se tomen decisiones, cuyo insumo debe estar plasmado en su totalidad como se requiere en las obligaciones del contratista en la minuta contractual.”*

Encuentra con sorpresa el despacho las declaraciones y argumentos de defensa propuestos en la Contradicción objeto de estudio. A guisa de ejemplo se invita al análisis de la anterior cita.

Entiende el Despacho que tanto el abogado externo creador del documento de Contradicción, como la señora Secretaria de Planeación como suscriptora del mismo, pretenden demostrar que la ejecución del contrato estuvo a satisfacción de la Supervisión, y que dicha conformidad entre lo

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	-----------------------------	-------------------------

contratado y lo entregado PARCIALMENTE por el contratista, es plena muestra del cumplimiento de su ejecución. No obstante, es la misma Secretaría la que cita el concepto ofrecido por el Director de Ordenamiento Territorial, así:

*“(…) por lo tanto si bien se realizó un trabajo importante y de gran utilidad en la base cartográfica del Municipio y catastral del municipio como insumo para la actualización de la estratificación, **considero lo anterior como faltante en el informe final para tener un documento del cual se tomen decisiones, cuyo insumo debe estar plasmado en su totalidad como se requiere en las obligaciones del contratista en la minuta contractual.**”*
(Negrita y subraya por el Despacho).

Al respecto, tal concepto del mencionado Funcionario no es aplicable como asidero para argumentar una correcta ejecución del contrato. Por el contrario, informa que el trabajo realizado en la base cartográfica es insuficiente para contar con el mismo, como un insumo que permita tomar decisiones de carácter administrativo, a la vez que evidencia que tal situación obedece a que dicho insumo debía ser plasmado en su totalidad, tal y como se requiere en las obligaciones del contratista en la minuta contractual.

Tal contradicción argumentativa genera una conclusión inatinente, puesto que la premisa utilizada para controvertir, se fundamenta en que efectivamente se recibieron AVANCES del trabajo desarrollado por el contratista como objeto, alcances y actividades contractuales. Sin embargo, de dicha premisa no se deduce que el resultado final de la etapa contractual, represente una entrega del insumo REQUERIDO, NECESARIO Y JUSTIFICADO, que demuestre una ejecución final capaz de satisfacer la necesidad y justificación de la iniciativa contractual del Municipio.

En este sentido, es válido aclarar al operador jurídico que la esencia de la Observación con connotación fiscal, no busca desvirtuar las entregas y pagos parciales que se generaron de parte del sujeto de control.

Su esencia radica en la no obtención del resultado necesario para concretar utilidad de costo/beneficio a favor de la Administración dentro del contexto del contrato en estudio. Así mismo lo plantea el escrito presentado como contradicción, al indicar que el Director de Ordenamiento Territorial reconoce que el insumo debe estar plasmado en su totalidad, de acuerdo a lo pactado en el contrato, y que el trabajo parcial que se desarrolló no proporciona la información necesaria, suficiente para la toma de decisiones administrativas.

Por tanto, no es de recibo para el equipo Auditor el señalado argumento de defensa, puesto que su contenido es el mismo que asiste como fundamento de la insatisfacción de la necesidad contractual.

	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
---	---	---

2. “(...) No había lugar a imponer sanciones de acuerdo a como fueron pactadas en el contrato, además este tipo de sanciones de conformidad con lo expuesto en la Ley 1474 de 2011, solo podrían ser impuestas al contratista una vez agotado el procedimiento de audiencia de incumplimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, procedimiento que no se realizó puesto que se realizaron requerimientos verbales y escritos al contratista casi hasta el final del contrato, tratando de que diera cumplimiento al contrato (...)”.

Llama la atención del despacho cómo nuevamente el sujeto de control pretende ofrecer argumentos de defensa, que terminan siendo la justificación y fuente normativa para reforzar el contenido y connotación Fiscal de la Observación objeto de debate.

Al respecto, es importante resaltar que la responsabilidad de ejecutar recursos públicos es una actividad ampliamente regulada, protegida, controlada y sancionada por los órganos competentes para ello. No es para menos, puesto que los recursos públicos tienen una ontología, origen y fundamento que escapa al arbitrio de quienes los ejecutan, ordenan, invierten, etc. Esto significa que las decisiones que tome un gestor fiscal sobre la determinación del erario público, no pueden obedecer a su expresión de libertad o voluntad individual, como sucede en algunos aspectos de la contratación derivada del régimen de derecho privado. Esto lo podemos considerar en los siguientes aspectos:

- a. La redacción de las minutas contractuales respecto del régimen de penalidades, sanciones o multas como previsión de un posible incumplimiento, deben permitir absoluta exigibilidad y aplicación de los mismos a efectos de orientar un procedimiento legal que permita recuperar recursos públicos en el contexto de incumplimiento del contrato y a la vez que impida que dada su redacción proporcionen cierta flexibilidad para el incumplimiento del contratista.
- b. Por otra parte, es indispensable que ante el incumplimiento del contrato imputable al contratista, sea cual sea la vicisitud que lo genera, se haga un efectivo procedimiento con el fin de recuperar los recursos invertidos.

Dicha exigibilidad es de carácter obligatorio de parte de la entidad contratante. Tal como se expresaba anteriormente, si estamos en el contexto de un contrato de carácter privado, en el que se realizan actos jurídicos dinamizando recursos de origen privado, es decisión de la persona determinar si ejecuta las penalidades contractuales o no, o si busca judicialmente su cumplimiento o no, toda vez que los recursos que componen su haber contractual son de su propiedad.

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	------------------------------------	---------------------------------

Caso distinto sucede en el ámbito de la Contratación Pública. En este contexto el agente o gestor fiscal no es el propietario de los recursos que se emplean en el ejercicio contractual, por tal no puede disponer de ellos a su arbitrio y en caso de incumplimiento, debe iniciar todas las acciones y/o procedimientos pertinentes a efectos de que los mismos no sean dilapidados, mermados, o invertidos ineficiente e ineficazmente.

Por tanto, si se presenta un incumplimiento es responsabilidad de los encartados declarar el incumplimiento del Contrato, en los términos del Art. 86 de la Ley 1474 de 2011.

“ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. (...)

Igualmente, el Artículo 17 de la ley 1150 de 2007 (citado dentro del documento de contradicción) expresa:
”ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.”

En este sentido, encuentra el despacho que el sujeto de Control se contradice cuando justifica la omisión del inicio del trámite para la declaratoria de Incumplimiento del contrato, indicando literalmente: *“solo podrían ser impuestas al contratista una vez agotado el procedimiento de audiencia de incumplimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, procedimiento que no se realizó puesto que se realizaron requerimientos verbales y escritos al contratista casi hasta el final del*

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>Gestión Fiscal con compromiso Social</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	------------------------------------	---------------------------------

contrato, tratando de que diera cumplimiento al contrato”. (Cursiva del Despacho).

Teniendo en cuenta que la supervisora del contrato es abogada y que en su ejercicio de supervisión está obligada a ejercer el control y vigilancia sobre los contratos que supervisa, es inadmisibles que se presente como argumento de contradicción, que la única presión que se ejerció sobre el contratista para la satisfactoria ejecución del contrato, se basaba en llamadas y requerimientos que duraron DOS MESES y que en ultimas no generaron la finalidad deseada.

No obstante, el documento de contradicción también pretende afirmar que el aspecto teleológico del régimen contractual del estado, busca el cumplimiento del contratista mas no una sanción para el contratista. Esta apreciación es incompleta, puesto que es el mismo régimen de contratación pública el que otorga las herramientas jurídicas necesarias para constreñir al contratista a cumplir con sus obligaciones. Y son estas mismas facultades las que permiten cierta protección en la inversión de recursos públicos.

Este último aspecto pesa mucho más que la simple manifestación o creación de pensamientos respecto a la importancia del cumplimiento del contratista, puesto que, sí la entidad contratante observa que el incumplimiento del contratista es periódico y que éste hace caso omiso de sus requerimientos verbales o escritos, debe proceder a hacer uso de las facultades que le ofrece la ley para salvaguardar los recursos públicos.

Gestión ésta que echa de menos este órgano de control y que probablemente traiga problemas de carácter judicial y pecuniario a futuro para la Administración, puesto que es de conocimiento de la Contraloría que en la actualidad se adelanta Medio de Control de Controversias Contractuales, respecto de los pagos retenidos al contratista.

Seguramente dentro de dicho proceso judicial, habría sido de utilidad para el Municipio haber agotado el procedimiento establecido por el Art. 86 de la Ley 1474 de 2011.

Corolario de lo anterior, no es admisible tal argumento de defensa y será el curso del Medio de Control reseñado, el que determinará una cuantificación mayor del detrimento patrimonial analizado hasta la presente instancia administrativa fiscal y responsabilidad endilgada a título disciplinario y de lesividad frente a la Administración.

Por otra parte, es pertinente indicar a la Secretaría de Planeación y su abogado externo, que el objeto de este Derecho de Contradicción

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
--	-----------------------------	-------------------------

consistía en concentrarse en demostrar que la necesidad contractual quedó satisfecha en su totalidad y que la misma no persiste.

Sin embargo, el análisis hecho por el sujeto de control se enfocó en el aspecto lingüístico del Informe Preliminar, olvidando centrarse en el aspecto jurídico fiscal.

Así las cosas, se deja en firme la Observación No. 01, mutando ésta en ***hallazgo No. 01 con presunta incidencia Administrativa Fiscal, por presunta inversión injustificada de los recursos públicos y a la vez la implementación de una política fiscal de gasto público ineficiente y antieconómica, en cuantía de once millones doscientos cincuenta y dos mil setecientos pesos m/cte. (\$11.252.700 m/cte.)***

HALLAZGO NO. 2 CON PRESUNTA INCIDENCIA ADMINISTRATIVA. FALTA DE PUBLICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SECOP, E INCONSISTENCIAS DE PUBLICACIÓN EN LA FECHAS ESTABLECIDAS.

En el contrato realizado por la entidad se publicaron en el SECOP, el contrato y los estudios previos sin que fueran rendidos, los demás documentos que hacen parte del proceso contractual, además se evidencia que el contrato no fue publicado en la fecha exigida, correspondiente a tres (3) día hábiles a partir de la celebración de este, vulnerando lo estipulado en los artículos 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 y los lineamientos de CCE en cumplimiento de su objetivo como ente rector del sistema de compras y contratación pública.

Por lo anterior se determina que no se ejerció con el debido proceso el seguimiento a los documentos publicados en el SECOP, afectando el principio de publicidad y responsabilidad en la contratación pública, al impedir el conocimiento oportuno para terceros interesados en los diferentes momentos de la contratación realizada.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD AUDITADA:

 CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS <i>¡Gestión Fiscal con compromiso Social!</i>	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
---	------------------------------------	---------------------------------------

Una observación construida de esa manera no puede ser constitutiva o ser un soporte para un auto dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

Con lo anterior queremos precisar que la observación es abstracta, es un simple planteamiento, por cuanto no presenta circunstancias fácticas o jurídicas que controvertir.

Por lo anterior le solicito de manera atenta y respetuosa se sirva ordenar el archivo o desestimar la presente observación.

OBSERVACIÓN NO. 2. Al respecto cabe anotar que no sabemos cuáles hayan sido las razones para no haber publicado el contrato en el secop 1, dentro del término temporal establecido por el decreto 1082 de 2015. Al respecto debe precisarse que al controvertir la actuación u omisión que acá se plantea debe revisarse el daño o el riesgo al que se someten las actuaciones estatales cuando sucede un hecho como el que acá se presenta. La omisión de publicación de contratación directa en el secop 1 dentro de los términos establecidos en la norma atrás citada, no es constitutiva de un gran riesgo para el estado, toda vez que las actuaciones de contratación directa solo comprometen a las partes, y la alteración del principio de oponibilidad de las actuaciones de los particulares en un registro público es mínima en este caso.

Atendiendo lo anterior le solicito se sirva dejar como administrativo el presente hallazgo y en tal sentido la alcaldía municipal se comprometerá con el respectivo compromiso en el plan de mejoramiento que surja con ocasión del documento que nos ocupa.

OBSERVACIÓN NO. 3. En este punto debemos precisar que no sabemos las razones que se hayan tenido para la designación de la supervisión en este caso, presumimos que se debió a la escases de personal de planta para este tipo de actividades.

Sin embargo y en atención a que finalmente la supervisora designada, aun con la incongruencia entre su idoneidad y el objeto contractual desempeño una buena

PRONUNCIAMIENTO POR PARTE DE LA CONTRALORIA DE DOSQUEBRADAS:

1. “Al respecto cabe anotar que no sabemos cuáles hayan sido las razones para no haber publicado el contrato en el SECOP 1, dentro del término temporal establecido por el Decreto 1082 de 2015. Al respecto debe precisarse que al controvertir la actuación u omisión que aquí se plantea debe revisarse el daño o el riesgo al que se someten las actuaciones estatales cuando sucede un hecho como el que acá se presenta. La omisión de publicación de contratación directa en el SECOP 1 dentro de los términos establecidos en la norma atrás citada, no es constitutiva de un gran riesgo para el estado, toda vez que las actuaciones de contratación directa solo comprometen a las partes, y la alteración del principio de oponibilidad de las actuaciones de los particulares en un registro público es mínima en este caso”.

Dado que la omisión de publicar en el SECOP 1, implica la vulneración de los principios de publicidad y transparencia en la contratación estatal, recibe el equipo Auditor el argumento propuesto por el sujeto de control, en el sentido que el daño originado con esta conducta no es necesariamente trascendental para el contexto del contrato 1074 de 2019.

	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
---	------------------------------------	---------------------------------

En lógica de esto, se procede a desestimar la connotación disciplinaria de la Observación No. 02, que se expresa en los siguientes términos: **Hallazgo No. 2 con presunta incidencia administrativa. Falta de publicación de los documentos en el sistema electrónico de contratación pública - secop, e inconsistencias de publicación en las fechas establecidas.** Sin embargo, deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, en cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 145 de diciembre 17 de 2014

HALLAZGO NO. 3. CON PRESUNTA INCIDENCIA ADMINISTRATIVA POR IRREGULARIDADES EN LA ASIGNACIÓN DE SUPERVISOR DEL CONTRATO 1074 DE 2019.

En el contrato 1074-2019 se puede evidenciar las deficiencias en la asignación de supervisión a una funcionara con falta de experiencia en el tema relacionado al objeto contractual y la que además carece de conocimientos sobre este, ya que al momento de dar el visto bueno en los informes mensuales por parte del contratista, tuvo la necesidad de requerir a terceros que no hacían parte del proceso contractual.

Por lo anterior se determina que la entidad deberá seguir tomando acciones correctivas, buscando para la determinación de dicha función, empleados idóneos al objeto contractual, además deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, en cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 145 de diciembre 17 de 2014.

Es preciso recordar que *“La función de supervisión del contrato es una actividad administrativa propia de la entidad, que se deriva de los deberes de la entidad respecto del contratista y contemplados en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993. Así mismo el **Concepto 97171 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública** menciona:*

2.2 Asignación de funciones - Diferencia entre empleo y empleado. *“En primer lugar, es dable recordar que a cada empleo le corresponde un manual específico de requisitos y funciones en el cual se detallan las competencias laborales requeridas para su desempeño y las funciones que se le asignan. Sin embargo, la entidad, con observancia de los principios que rigen la función administrativa, podrá asignar al empleado funciones diferentes a las establecidas en el manual de requisitos y funciones, siempre y cuando sean afines a la naturaleza del empleo que desempeña, cuando la entidad considere que sea necesario para cumplir los planes de desarrollo y las finalidades a su cargo. Por tanto, las nuevas funciones deberán estar relacionadas con el núcleo esencial y con el nivel de responsabilidades del empleo en aras del cumplimiento de los fines, planes y programas de la entidad”.*

“Conforme a los elementos señalados es posible establecer que cuando se hace una asignación de funciones, las nuevas funciones no deben desnaturalizar el empleo, es decir, deben ser compatibles y estar relacionadas con las que ejerce el

	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
---	------------------------------------	---------------------------------

funcionario en el cargo del cual es titular y que se encuentran en el respectivo Manual de Funciones”.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD AUDITADA:

OBSERVACIÓN NO. 3. En este punto debemos precisar que no sabemos las razones que se hayan tenido para la designación de la supervisión en este caso, presumimos que se debió a la escases de personal de planta para este tipo de actividades.

Sin embargo y en atención a que finalmente la supervisora designada, aun con la incongruencia entre su idoneidad y el objeto contractual desempeño una buena

labor, prueba de ello es lo sucedido, le solicito se sirva dejar como administrativa la presente observación.

PRONUNCIAMIENTO POR PARTE DE LA CONTRALORIA DE DOSQUEBRADAS

- “En este punto debemos precisar que no sabemos las razones que se hayan tenido para la designación de la supervisión en este caso, presumimos que se debió a la escasez de personal de planta para este tipo de actividades.
Sin embargo, y en atención a que finalmente la supervisora designada, aun con la incongruencia entre su idoneidad y el objeto contractual desempeñó una buena labor, prueba de ello es lo sucedido, le solicito se sirva dejar como administrativa la presenta observación.”

Aun cuando el argumento de contradicción reconoce que existe una incongruencia sustancial entre la idoneidad de la segunda supervisora designada para ejercer vigilancia y control sobre este tipo de contratos, este despacho dispuso e el Informe Preliminar que la Observación No. 03 tuviera una connotación únicamente administrativa, sin perjuicio de futuros traslados con dicha connotación, de acuerdo al desarrollo del Medio de Control de Controversias Contractuales.

Por tal, la Observación No. 03, se expresa en los siguientes términos:
Hallazgo No. 3. con presunta incidencia administrativa por irregularidades en la asignación de supervisor del contrato 1074 de 2019.

5. CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS

Tabla 1. Consolidación de Hallazgos

HALLAZGO	INCIDENCIA
----------	------------

	INFORME DE AUDITORÍA EXPRÉS	A/CI-8 Informe Final
---	------------------------------------	---------------------------------------

No.		A	D	F	P	CUANTIA
1	CON PRESUNTA INCIDENCIA ADMINISTRATIVA, FISCAL, POR PRESUNTA INVERSIÓN INJUSTIFICADA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y A LA VEZ LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA FISCAL DE GASTO PÚBLICO INEFICIENTE Y ANTIECONÓMICA, POR \$11.252.700	X		X		\$11.252.700
2	CON PRESUNTA INCIDENCIA ADMINISTRATIVA. FALTA DE PUBLICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SECOP, E INCONSISTENCIAS DE PUBLICACIÓN EN LA FECHAS ESTABLECIDAS.	X				
3	CON PRESUNTA INCIDENCIA ADMINISTRATIVA POR IRREGULARIDADES EN LA ASIGNACIÓN DE SUPERVISOR DEL CONTRATO 1074 DE 2019.	X				.
	TOTAL	3	1	1		\$11.252.700

EQUIPO AUDITOR;

Carolina P. torres
CAROLINA PUERTA TORRES
 Técnico Operativo
 Coordinadora de la Auditoria

Maria Del Pilar Loaiza Hincapié
MARIA DEL PILAR LOAIZA HINCAPIE
 Directora Operativa Técnica