



CI

Manizales, 30 de Marzo de 2023

Doctor  
JORGE WILLIAM RUIZ OSPINA  
Secretario de Gobierno  
Departamento de Caldas

Cordial saludo

De la manera más atenta nos permitimos dar respuesta al derecho de contradicción ejercido por la Secretaría de Gobierno a la auditoría interna realizada por parte de la Jefatura de Control Interno de la Gobernación de Caldas; dentro de la auditoría No 07 de 2023.

**ASUNTO:** Respuesta al derecho de contradicción y entrega de informe final de auditoría.

## **OBSERVACIONES**

### **INCUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES PROVENIENTES DEL FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA (FONSECON)**

**Criterio:** Constitución Política de Colombia, artículo 2,6. La Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, artículo 122. Ley 1421 de 2010, artículo 6. Decreto 399 de 2011, incorporando el decreto 1066 de 2015, artículo 2.7.1.1.9, 2.7.1.1.10, 2.7.1.1.15 y 2.7.1.1.17. Código Nacional de Seguridad y Convivencia.

En ese sentido, el Decreto 399 de 2011 incorporado al Decreto 1066 de 2015 el artículo 2.7.1.1.17. ibídem, establece que, “En cada departamento, distrito o municipio, habrá un Comité Territorial de Orden Público encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los FONSET.”



**Observación:**

Al realizar la evaluación de los contratos señalados en la muestra (9) de la vigencia 2021 y (6) de la anualidad 2022; se puede establecer que, de los mismos, cuatro (4) se encuentran en ejecución, no obstante, el equipo auditor analizó el avance de la ejecución a la fecha, teniendo en cuenta que dichos contratos fueron celebrados en su gran mayoría con recursos provenientes y administrados por la Secretaría de Gobierno, conforme al decreto 001 de 2021.

Es así pues, que desde los estudios previos y los objetos contractuales estipulados, en los cuales se avizora la finalidad a la se pretende llegar con las compraventas que se realizan de muebles y enseres con recursos provenientes de FONSECON y los FONSET, no se tiene en cuenta dentro de la planeación del mismo, el seguimiento de la entrega de los bienes muebles ( vehículo, motos, dotaciones), toda vez que se firmaron los referidos contratos con destinación específica, limitándose a la entrega a la entidad ya sea a la Policía, bomberos, CTI o Inpec para el cual se creó el proceso, sin justificar la realización de las actividades posteriores a la entrega formal de las compras hechas bajo los siguientes radicados de contratos .

RADICADO	INICIO CONTRATO	OBJETO
29042021-0838	COMPRAVENTA	ADQUISICION DE UNA CAMIONETA CON DESTINO AL CTI
29072021-1115	COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DE RADIOS PORTÁTILES ANÁLOGOS/DIGITALES, CON DESTINO A LOS CUERPOS DE BOMBEROS DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS
08112021-1431	COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DEL EQUIPO ANTIMOTÍN PARA LAS DIFERENTES UNIDADES DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE CALDAS.
18112021-1495	COMPRAVENTA	COMPRA DE 21 MOTOS QUE GARANTICE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PROPIO DE LA POLICÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN SU JURISDICCIÓN
05092022-1364	COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DE DOS VEHÍCULOS CAMIONETAS TIPO VAN PARA TRASLADO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD (UNIFORMADAS NUEVA IMAGEN INSTITUCIONAL), DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE CALDAS.

Los contratos, reflejan deficiencias en la elaboración de los estudios previos y pliegos de condiciones que no incluyeron dentro de los mismos, la programación referente al acompañamiento, asesoría y seguimiento para verificar que se recibieran a satisfacción y que los mismos además estén prestando los servicios para lo cual se generó su necesidad permitiendo garantizar la satisfacción de la entidad.



No se especificó de manera clara los parámetros que deberían utilizarse para la asesoría y acompañamiento a los contratos suscritos por parte de la Gobernación de Caldas a través de su Secretaría de Gobierno; que conllevan a la ausencia de planeación ante el riesgo de pérdida.

Verificada la contratación realizada por la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Caldas, con recursos provenientes de FONSECON y los FONSET a través de la cuenta con el sistema separado de cuentas, cuyo objetivo es realizar gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público en el departamento de Caldas, se evidencia que desde los Comités Territoriales de Orden Público cuando se aprueba y se define la destinación de los recursos, cuya necesidad se elabora de acuerdo con el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Departamento, en el que se designa, autoriza y se justifica sobre la finalidad, la necesidad y destinación de los recursos en los que se deberá invertir los recursos; solo se está planeando hasta la etapa contractual, dejando de aplicar el procedimiento de contratación señalado en la etapa de ejecución y postcontractual.

Por lo anterior, la Secretaría de Gobierno no puede desligar de los estudios previos la claridad y las pautas para etapas preparatorias, previas, contractuales de ejecución y postcontractual, pues si bien el objeto contractual se cumple no hay certeza de la satisfacción de la necesidad que dio origen a la contratación.

### **RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO.**

*“Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público (...)” (sft)*

*La anterior disposición es corroborada en la reglamentación establecida para el FONSECON por el Decreto 399 de 2011 compilado en el artículo 2.7.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015 que señala que “De conformidad con el artículo 122 de la Ley 418 de 1997, el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSECÓN, es una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior y de Justicia como un sistema separado de cuenta”*

*En este sentido conforme a lo señalado por el artículo 10 del mismo reglamento compilado en el artículo 2.7.1.1.10 del Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015. Los FONSET son fondos cuenta y deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica. Serán administrados por el Gobernador o Alcalde, según el caso, quienes podrán delegar esta responsabilidad en el Secretario de Gobierno, o quien haga sus veces”*



*Sin embargo, estos recursos se deben ejecutar y deben ser administrados en el marco de las disposiciones establecidas por el comité de orden público para la ejecución de la Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PIISCC, conforme a las disposiciones y proyectos aprobados por el Comité de Orden Público, al tenor de lo dispuesto en el artículo 17. del Decreto 399 de 2011, compilado en el artículo 2.7.1.1.17 del Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015, que en su tenor literal señala:*

*“COMITÉS TERRITORIALES DE ORDEN PÚBLICO. En cada departamento, distrito o municipio, habrá un Comité Territorial de Orden Público encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los FONSET. La destinación prioritaria de los FONSET será dar cumplimiento a las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, articulada con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*

*El Comité estará integrado, de acuerdo con la representación de fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial que operen en el respectivo departamento o municipio, por el Comandante de la Guarnición Militar o quien haga sus veces o su delegado, el Comandante de la Policía, el Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su delegado operativo, el Director Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, el Gobernador o el Alcalde Municipal, según el caso o como su delegado el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces, quien lo presidirá” (sft)*

*Con fundamento en lo anterior, es claro que el informe objeto de pronunciamiento incurre en otra afirmación que se aleja del marco jurídico, en atención a que los cuerpos de bomberos y el Instituto Penitenciario y Carcelario no hacen parte del comité de orden público, como tampoco se les asignación recursos o se realizaron adquisiciones con cargo a recursos provenientes del fondo de seguridad y convivencia FONSECON y FONSET por dos situaciones fundamentales, a saber:*

- 1. La Secretaría durante el período de vigencia de la auditoría realizada no administró recursos provenientes de La Nación – FONSECON, dado que a ninguno de los proyectos presentados en tales vigencias fiscales se le otorgó factibilidad económica por insuficiencia de recursos.*
- 2. Porque no es posible asignar recursos del Fondo Cuenta Departamental a organismos que no hacen parte de Comité de Orden Público y que tampoco tienen a su cargo la ejecución de un programa asociado al PIISCC.*

*En ese sentido las contrataciones realizadas para la adquisición de apoyo a los cuerpos de bomberos del Departamento se realizaron con cargo a los recursos de Fondo Departamental de bomberos en los términos señalados por el artículo 3º de la Ley 1575 de 2012, reglamentada por las Resoluciones 661 de 2014 y 1127 de 2018 emitidas por la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia y las determinaciones adoptadas por la Junta Departamental de Bomberos.*



*“En este sentido es claro que para los casos de los bienes adquiridos con destino a los organismos de seguridad (Guarnición Militar – Batallón de Inantería No. 22 Batalla de Ayacucho, Departamento de la Policía en el Departamento de Caldas, Migración Colombia seccional Caldas, UNP Regional Eje cafetero, y Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación) y los cuerpos de bomberos dichos bienes tiene una destinación específica y son adquiridos para que ingresen a la patrimonio de dichos organismos de seguridad y cuerpos de socorro, por lo que su derecho de dominio e integración patrimonial corresponde directamente al respectivo organismo, sin que en este sentido deba darse cuenta de vigilancia sobre dichos bienes a la Gobernación de Caldas, pues para efectos del cumplimiento de su Plan de Desarrollo la gestión se termina con la entrega y transferencia al destinatario de los bienes.*

*Por tal razón no resulta de recibo para dichos casos endilgable a título de omisión o defecto el no hacer seguimiento con posterioridad a la entrega de dichos bienes, pues la competencia de su vigilancia corresponde de manera exclusiva a la entidad pública destinataria del mismo, pues es evidente que dichos bienes no ingresan en manera alguna al patrimonio del departamento, pues su adquisición corresponde a la dotación a otra institución, con lo cual queda claramente desvirtuada la observación generada en el sentido de ausencia de seguimiento de aplicación de dichos bienes a la actividad, pues claramente realizar dicho seguimiento constituiría un desbordamiento de competencia en los términos establecidos en los artículos 6, 123 y siguientes de la Constitución política, pues carece de competencia el gobierno departamental para incidir en el manejo de bienes devolutivos cuya guarda corresponde a otro organismo del Estado.”*

## **RESPUESTA DE CONTROL INTERNO**

Por parte de la grupo de auditoría, se concuerda con las diferencias que se hacen entre los términos FONSECON y FONSET. Dicha demostración sustentada a partir de extractos normativos es pertinente, pero, no encuentra asidero en las observaciones debatidas en el caso *sub examine*.

Siguiendo su línea argumentativa, también es cierto que la mayoría de sus procesos contractuales nacen del cumplimiento de estas normas y ejecución del presupuesto que llega a este fondo. Ahora bien, la misma ley ha servido de sustento a sus objeciones y permite sustentar el fin último de este ejercicio evaluativo.

No desconoce la Jefatura de Control Interno que los recursos que reposan en este fondo sin personería jurídica, deben ser destinados a los proyectos presentados y aprobados en el respectivo comité de orden público, situación que debe estar sustentada en cada acta, con la aprobación de los integrantes del mismo. El gobernador, alcalde o su delegado, deberá iniciar las acciones que lo conlleven a garantizar y satisfacer la necesidad presentada por los representantes de las entidades encargadas de velar por la convivencia y seguridad ciudadana del departamento.



Agotado este procedimiento, se tiene una carga más, la cual es la alineación de la propuesta – presentada en el comité de orden público – con los lineamientos del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana.

Sobrepasado este cúmulo de actuaciones previas, la entidad – como administradores del fondo – deben proceder al inicio de los procesos contractuales para adquirir los bienes y servicios tendientes a garantizar las necesidades previamente expuestas y aprobadas. A partir de este momento se supeditarán a las normas que regulan la contratación estatal en nuestro estado colombiano (ley 80 de 1993).

Realizado este recuento, a fin de recoger las pautas expresadas en su derecho de contradicción, encontramos que deben mediar ciertos documentos que generen un seguimiento, control y supervisión a las actuaciones que se despliegan desde que se adquiere el bien y servicio hasta su destinación final.

Si bien los objetos contractuales enuncian la destinación de los bienes que se adquieren por las diferentes modalidades de selección, en últimas es la Secretaría de Gobierno quien los adquiere. Por tal motivo se ingresa al SECOP la información del ente territorial. En ningún aparte del proceso precontractual, contractual o post contractual, interviene la entidad a quien se le hará entrega del bien para cubrir la necesidad identificada y aprobada en el comité de orden público. Muestra de esta afirmación es esta auditoría.

Si fuese otra entidad la que adelantase este proceso contractual no estaría sometida a nuestro control interno. Por tal motivo la discusión o disyuntiva frente a nuestra observación y su reproche, nace del seguimiento que debe darse a la contratación de la entidad.

De llegar a requerirse una garantía post venta o reclamación frente a un producto defectuoso, quien realizaría el procedimiento para requerir al contratista y hacer efectiva las pólizas es la Gobernación de Caldas; es por ello que este tipo de cuestionamientos son los que nos permiten inferir que debe haber un ingreso para posteriormente realizar una transferencia del bien.

El acta de recibo de bien mueble adquirido nos permitirá tener un control de los mismos, su egreso y las razones de su salida, todo para efectos de control y supervisión, porque es la Secretaria de Gobierno quien lo adquiere y no existe soporte alguno más allá de lo plasmado en el objeto contractual, lo cual no es el mecanismo idóneo para demostrar la destinación del bien.

No compartimos su postura que el Gobierno Departamental carece de competencia para incidir en el manejo de bienes devolutivos cuya guarda corresponde a otro organismo del Estado. Lo que se reprocha con esta observación es el contrato estatal donde intervienen dos (entidad contratante y el contratista u oferente según el momento), siendo este un negocio bilateral, no encontramos que en los estudios previos o pliegos de condiciones medie la entidad a la que se destinara el bien. Por



lo que sí existe una obligación que nace con el inicio de la etapa precontractual y de llegar a verse una infracción, objeción o cualquier otra injerencia en el proceso, la Secretaria de Gobierno no puede llamar en garantía a la entidad a quien se destinará un bien que está por adquirirse, es la Gobernación quien asume indiferentemente de que sean recursos propios o provenientes de FONSET

En otras palabras, para la oficina de control interno, existe una obligación de la Secretaria de Gobierno que solo cesa al momento de transferir el bien o servicio entendiendo que también existe una competencia residual que deviene de la administración de este fondo.

Como han tenido a bien citarlo en su escrito de contradicción, el FONSET, su regulación y administración recaen sobre el ente territorial y su ejecución debe dirigirse prioritariamente a programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, para el caso que nos atañe es la de la Gobernación de Caldas; por tal motivo debe mediar un seguimiento para establecer que los bienes y servicios adquiridos estén destinados e impactando en el cumplimiento de los objetivos propuestos en el PISC, el cual está en cabeza de esta Secretaría. Por estos argumentos es que consideramos que no puede predicarse una falta de solidaridad frente a los objetivos que se han propuesto alcanzar. De ser así, se podría promulgar una omisión, la cual que intentan trasladar a las entidades a quien se les hace entrega de los elementos adquiridos vía contratación pública; por lo que finalmente la observación se deja en firme.

## **INCUMPLIMIENTO EN EL SEGUIMIENTO A LA ETAPA DE EJECUCIÓN EN LOS CONTRATOS DE INVERSIÓN SUSCRITOS CON RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA (FONSECON)**

Criterio: El Artículo 6 y 209 de la Constitución Política Ley 80 de 1993 Artículo 3º, el Artículo 4 de la Ley 80 de 1993, Artículo 5º Artículo 23º Artículo 26º numerales 1, 2 y 8; Ley 1150 de 2007, Artículo 17º y Ley 1474 de 2011 define en sus artículos 82 y 83 la responsabilidad de los interventores y supervisores, y en su artículo 84 las facultades y deberes de los supervisores; decreto 059 de 2019(Manual de contratación Gobernación de Caldas)

### **OBSERVACIÓN:**

Al celebrar los contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Por lo tanto, se debe realizar planeación, programación, seguimiento, control y evaluación a los contratos, para la obtención de los resultados de la inversión que conduzca a la recolección, consolidación y verificación de la inversión, llevados a cabo con



recursos públicos, con el fin de velar por el uso eficaz, y eficiente de los mismos.

El artículo 4 de la Ley 80 de 1983, derechos y deberes de las entidades estatales.- Con el Decreto 059 de 2019 correspondiente al manual de contratación de la Gobernación de Caldas, en sus puntos 4.1, 4.2 y 4.3 en el Capítulo IV (...) funciones de Supervisión y seguimiento a la ejecución de los contratos (Vigente a la fecha de realización del proceso contractual).

(i) Relación de contratos

RADICADOS -	TIPO DE CONTRATO	AÑO	REGISTRO PRESUPUESTAL DE COMPROMISO	
29042021-0838	COMPRAVENTA	2021	Contribución especial Ley 418 - Seguridad Ciudadana, fortalecimiento de orden publico	SIN REGISTRO DE SEGUIMIENTO
29012021-1115	COMPRAVENTA	2021	Recursos propios-libre destinación	SIN REGISTRO DE SEGUIMIENTO
18112021-1495	COMPRAVENTA	2021	Contribución especial Ley 418 - Seguridad Ciudadana, fortalecimiento de orden publico	SIN REGISTRO DE SEGUIMIENTO
29062021-1017	INTERVENTORIA	2021	Contribución especial Ley 418 - Seguridad Ciudadana, fortalecimiento de orden publico	CON SEGUIMIENTO
08072021-1048	CONTRATO DE OBRA	2021	Contribución especial Ley 418 - Seguridad Ciudadana, fortalecimiento de orden publico	CON SEGUIMIENTO
22092021-1287	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	2021	NO TIENE RECUSOS	CON SEGUIMIENTO
28092021-1293	CONSULTORIA	2021	Contribución especial Ley 418 - Seguridad Ciudadana, fortalecimiento de orden publico	CON SEGUIMIENTO
12112021-1488	CONTRATO DE OBRA	2021	Contribución especial Ley 418 - Seguridad Ciudadana, fortalecimiento de orden publico	CON SEGUIMIENTO
08112021-1431	COMPRAVENTA	2021	Contribución especial Ley 418 - Seguridad Ciudadana, fortalecimiento de orden publico	SIN REGISTRO DE SEGUIMIENTO
03052022-0937	COMPRAVENTA	2022	Recursos propios-libre destinación	SIN REGISTRO DE SEGUIMIENTO
01072022-1009	CONTRATO DE OBRA	2022	Recursos propios-libre destinación	CON SEGUIMIENTO
05092022-1364	COMPRAVENTA	2022	Contribución especial Ley 418 - Seguridad Ciudadana, fortalecimiento de orden publico	SIN REGISTRO DE SEGUIMIENTO
07092022-1391	COMODATO	2022	Comodato	CON SEGUIMIENTO
13092022-1406	COMODATO	2022	Comodato	CON SEGUIMIENTO
03102022-1489	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO		Contribución especial Ley 418 - Seguridad Ciudadana, fortalecimiento de orden publico	CON SEGUIMIENTO

Si bien es cierto, que en los estudios previos se plasma la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación; también lo es, que no se establecen mecanismos para su atención pues no se deja registrado de qué manera se realizará el seguimiento a las convenciones objeto de la contratación, para advertir la viabilidad y necesidad de los mismos, ya que la ejecución de los contratos, no



reflejan el desarrollo, informes, actividades que permitan dar cuenta del uso eficiente y eficaz de los bienes muebles suministrados a las diferentes entidades como lo son (carros, motos, dotación y enseres), los cuales se adquirieron y conciben para el fortalecimiento del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Departamento de Caldas, con recursos autorizados por medio de los Comités Territoriales de Orden Público sobre la destinación de estas inversiones.

Finalmente, no se observó en el expediente contractual, como tampoco el aplicativo SECOP II registro de acta de entrega o transferencia de los bienes muebles comprados o la disposición en la etapa ejecución sobre comodatos celebrados.

A continuación, se relacionan los links donde se puede visualizar las entregas realizadas de estas inversiones, las cuales fueron realizadas en actos públicos.

(ii) Links

- <https://www.eje21.com.co/2022/09/con-nuevo-personal-policial-y-motocicletas-se-fortalece-la-seguridad-en-caldas/>
- <https://www.wradio.com.co/2022/09/25/con-nuevas-motocicletas-y-personal-de-la-policia-se-fortalece-la-seguridad-en-caldas/>
- <https://www.eje21.com.co/2021/06/gobierno-entrego-elementos-tecnologicos-a-la-registraduria-de-caldas/>
- <https://delarealidad.com/gobernacion-de-caldas-entrego-un-vehiculo-al-cti/>
- <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/67389/node/27031>

RADICADOS -	TIPO DE CONTRATO	AÑO
29042021-0838	COMPRAVENTA	2021
29012021-1115	COMPRAVENTA	2021
18112021-1495	COMPRAVENTA	2021
08112021-1431	COMPRAVENTA	2021
03052022-0937	COMPRAVENTA	2022
05092022-1364	COMPRAVENTA	2022

**RESPUESTA DE LA SECRETARIA**

*“De allí que, en la norma citada como base del requerimiento formulado, no hace referencia en manera alguna al “acta de recibido del beneficiario final, ni evidencias*



*que permitan verificar la entrega de los bienes contratados”, echados de menos, para la mayoría de los contratos sobre los cuales recae el requerimiento de la supuesta ausencia de publicación, razón por la que el requerimiento formulado en este sentido resulta carente de sustento jurídico en los términos en que fue requerido. No obstante, si bien es evidente que el requerimiento se realiza una norma inaplicable, es preciso señalar que el principio de publicidad en el marco de las etapas posteriores a la celebración del contrato, se encuentra sometido a lo establecido en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014”*

*“Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva: (...)”*

*“(...) g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones; (...)”*

*La anterior obligación fue reglamentada mediante el Decreto 1081 de 2015, que en su tenor literal dispuso los documentos que con posterioridad a la suscripción del contrato son de obligatoria publicación, en los siguientes términos:*

*“Artículo 2.1.1.2.1.8. 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.” (sft)*

*De conformidad con lo anterior, resulta claro que tampoco la norma rectora en materia de aplicación del principio de publicidad en el marco de la gestión contractual y poscontractual, hacen obligatoria la publicación de documentos que acrediten la entrega, dado que corresponde a una circunstancia de la cual se da cuenta en la contratación pública a través de los informes o actas de supervisión, que corresponde a la información oficial en los términos establecidos en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.*

*Sin embargo, en atención a la duda generada sobre la entrega de dichos elementos al destinatario de los mismos, se remiten adjunto al presente las actas de entrega:” ( ANEXOS DOCUMENTALES EN RÉPLICA)*

## **PRONUNCIAMIENTO DE CONTROL INTERNO.**

Es importante resaltar que, en la observación comunicada a la secretaría de Gobierno de la Gobernación de Caldas, no cuestiona la autonomía llevar a cabo la supervisión, seguimiento y control de la contratación, ni desconoce las obligaciones y actividades, que corresponden a cada una de las partes involucradas. Lo que se cuestiona, es que no repose la parte poscontractual que bien como se aporta en el réplica el soporte y prueba documental el acta de entrega o transferencia de los bienes adquiridos y esto lo realiza como delegada para administrar estos recursos y realizar las compras por medios que la contratación pública dispone.



Por su parte la Secretaría allegó los soportes documentales que dan cuenta que efectivamente si realizan la entrega de estos bienes y que por tanto estos no se encuentran bajo tenencia y administración de la Gobernación de Caldas.

Ahora bien; la observación se mantiene parcialmente en el sentido que a pesar que se cuenta con dicho soporte documental, este se recomienda que haga parte del expediente con la finalidad que exista la constancia de entrega en el expediente físico, como el diferentes plataformas consultas entre ellas SECOP I y II y cumplir con el principio de planeación, publicidad y responsabilidad reflejando con esto los estudios previos ,objetos contractuales y las destinaciones específicas de las compras realizadas.

Por último se le recuerda a la Secretaría de Gobierno, que las contrataciones, convenios y acuerdos realizados con recursos públicos sea cual sea de donde provengan los recursos se realizan bajo la normativa de la ley 80 de 1993 y sus modificaciones, ello en vista que las contrataciones realizadas con estos recursos no se encuentran en las excepciones del estatuto de la contratación pública en Colombia ; por lo tanto se debe cumplir con el formalismo del que la ley 80 de 1993 ha dispuesto para ello.

## **POSIBLE RIESGO DE PÉRDIDA O DAÑO DE BIENES ENTREGADOS EN COMODATO E INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES POR PARTE DEL SUPERVISOR Y EL COMODATARIO.**

Criterio: Artículo 113 de la Constitución Nacional: el principio de colaboración armónica

Artículo 355 de la Constitución Nacional: Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo

La Ley 489 de 1998, por la cual se establece la estructura, principios, reglas de la organización y funcionamiento de la administración pública, en su artículo 95 Establece: "Artículo 95º.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (...)"

ARTICULO 1495. del Código Civil, el contratista se obliga para con la administración a dar, hacer o no hacer alguna cosa. <DEFINICION DE CONTRATO O CONVENCION>. Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.



OBSERVACIÓN:

Como resultado de la auditoría adelantada, el equipo auditor considera en lo que respecta a los expedientes "Contratos de comodato", se está incumpliendo con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia del control fiscal, consagrados en la Ley 42 de 1993; máxime cuando en los mismos contratos quedó estipulado en su cláusula décimo cuarta la labor de supervisión de la ejecución y cumplimiento de la obligación contraída por el comodatario a favor del Departamento de Caldas, estará a cargo de persona determinada designada por parte de la Secretaría de Gobierno y quien cumplirá las funciones consagradas en la ley 1474 de 2012.

Al respecto sobre los siguientes contratos bajo la modalidad de comodato:

MES	RADICADO CONTRATO	SECRETARÍA	UNIDAD	MODALIDAD CONTRATACION	DEOBJETO	CONTROL INTERNO
SEPTIEMBRE	07092022-1391	GOBIERNO	DERECHOS HUMANOS	CONTRATACION DIRECTA	ENTREGAR EN PRÉSTAMO DE USO AL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE PACORA LA CAMIONETA NISSAN TIPO PANEL MODELO 2020 COLOR BLANCO, CON MOTORSELECCIONADO NÚMERO YD25053870B Y NÚMERO DE CHASIS JN1MC2E26Z0031382 NÚMERO DE PLACA OVM343.	
SEPTIEMBRE	12092022-1406	GOBIERNO	DERECHOS HUMANOS	CONTRATACION DIRECTA	ENTREGAR EN COMODATO AL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC- ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIOSELECCIONADO (EPMSC) DE MUJERES DE MANIZALES - CAMIONETA PEUGEOT MODELO 2022 COLOR GRIS (V), CON NÚMERO DE CHASIS VF3VFAHXGNZ002271 NÚMERO DE PLACA MZQ279.	



En el expediente de los comodatos suscritos no se refleja ni un solo informe de supervisión durante la etapa de ejecución de este, tampoco se observó que los documentos que reposan en la misma brinden información o cuentas del estado actual de los bienes entregados.

Ahora bien, la posible falta de supervisión por parte de la entidad comodante (Gobernación- Secretaría de Gobierno) e indebido cumplimiento de las obligaciones por parte del comodatario para que los bienes entregados que se encontraran protegidos, en buenas condiciones y se les esté realizando el mantenimiento o las revisiones técnicas periódicas, aspectos que posiblemente puede conducir a eventuales daños de dichos bienes.



Dadas las anteriores circunstancias, y ante la posible no diligencia y control por parte de la supervisión se puede estar incurriendo o trasgredir lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y Decreto 059 de 2019 “MANUAL DE CONTRATACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA GOBERNACIÓN DE CALDAS, puntos , 4.2 y 4.3 en el Capítulo IV vigente a la fecha de revisión de los expedientes contractuales.

El egreso de bienes entregados en comodato; se entiende que hay préstamo cuando se entrega un bien a otra entidad para que por algún tiempo tenga uso de él, con la obligación de restituirlo. Para el comodato o préstamo de uso de bienes muebles, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos según concepto de función pública y ratificado por la sentencia con radicado número: 25000-23- 31-000-1996-02562-01(15466) del CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Magistrado ponente RAMIRO SAAVEDRABECERRA:

Solicitud escrita de la entidad que necesita los bienes, dirigida a la Secretaría, específicamente al área de bienes del departamento de Caldas, con indicación del destino que vaya a darles, compromisos que adquiere sobre mantenimiento, custodia, buen uso y seguro contra todo riesgo, término del préstamo, nombre y cargo de la persona que debe recibirlos.

Elaboración y legalización del contrato. Acta de entrega y recibo de los bienes, firmada por todos los actuantes y el Coordinador del Grupo de Adquisiciones y Suministros, que será el soporte para elaborar el registro en el aplicativo, identificando el tipo de operación de egreso de bienes entregados en comodato para la contabilización.

Los bienes seguirán siendo controlados administrativa y contablemente en las cuentas respectivas, hasta el tiempo que se venza el plazo de duración del contrato de comodato y los bienes sean devueltos al Departamento del Caldas.

## **RESPUESTA DE LA SECRETARIA**

*“Es por esta situación que con la única entidad que se suscribe un contrato de comodato es con el INPEC, dado que dicha adquisición se realizó con recursos propios y el bien se encuentra en el inventario de la Gobernación de Caldas, tal como da cuenta el mismo informe de auditoría. Ahora en lo que respecta a la ausencia de reporte del acta de entrega o transferencia en la plataforma SECOP II es preciso señalar que dicho documento no es de obligatoria su publicación, tal como ya se ha explicado a esa dependencia en oportunidades anteriores, que para formular dichas observaciones hace caso omiso de las reglas fijadas por el ordenamiento jurídico y las reglas jurisprudenciales establecidas para tal efecto.”*

## **PRONUNCIAMIENTO DE CONTROL INTERNO**

Los contratos de comodatos revisados en la presente auditoría tal como lo arguye



la réplica, se suscribieron con el INPEC; sin embargo por parte del ente asesor se considera conveniente, solicitar para los comodatos y convenios la exigencia de garantías , en igualdad de condiciones que los contratos dando mayor relevancia a los principios constitucionales y el orden público como bien jurídico a salvaguardar, amparados en la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha dilucidado la necesidad de comprender la verdadera esencia de este tipo de convenios, que si bien, estando por fuera del Estatuto Contractual (ley 80) los convenios, en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. (Consejo de Estado Sección Tercera Magistrado Ponente, Mauricio Fajardo Gómez junio 23 de 2010, Radicado interno 17.860.)

Los comodatarios o contratistas, no han dado cumplimiento a lo establecido en la minutas contractuales referente a la obligación de presentar informes, planeación y seguimiento; por lo tanto se solicita tener especial cuidado con estos bienes que se encuentran en cabeza de la Gobernación de Caldas para que no se genere posibles pérdidas y daños; además de realizar los procesos de publicidad de estos seguimientos.

A la fecha de elaboración del derecho de contradicción presentado y una vez se proyecta el informe definitivo, para el día 29 de marzo se consultó nuevamente los contratos de comodato evidenciando que continúa presentándose los motivos que dieron origen a la presente observación sobre la ejecución del contrato 2022 1391, tal como evidencia en la siguiente captura.

**Ejecución del Contrato**

Porcentaje
  Recepción de artículos

Facturas del contrato

Id de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Estado
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados						

Documentos de ejecución del contrato

Descripción	Nombre del documento	Cargado por
Acta de Entrega con firmas.pdf	Acta de Entrega con firmas.pdf	Entidad Estatal <a href="#">Descargar</a> <a href="#">Detalle</a>
ACTA DE ENTREGA VEHICULO MANIZALES (1).pdf	ACTA DE ENTREGA VEHICULO MANIZALES (1).pdf	Entidad Estatal <a href="#">Descargar</a> <a href="#">Detalle</a>

**Modificaciones del Contrato**

Modificación del contrato

Referencia de la modificación	Tipo de modificación	Fecha de modificación	Fecha de aprobación	Estado	Versión	Versión previa	Cambios
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados							

**Incumplimientos**

## **INCUMPLIMIENTO DE LA NORMA GENERAL PARA EL MANEJO DE ARCHIVOS**

Criterio: Incumplimiento de la norma que establece responsabilidades para el manejo de los archivos en la administración pública. Ley 594 de 2.000 artículos 4, 11, 12, 13 y 15. Decreto 2609 de 2012 Artículo 3. REVISARLOS Y AJUSTARLOS LEY 594 de 2000:

Artículo 4. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley.

Importancia de los archivos. Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional;

Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano;

Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos.

(...)

(...)

i) Función de los archivos. Los archivos en un Estado de Derecho cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora;

j) Manejo y aprovechamiento de los archivos. El manejo y aprovechamiento de los recursos informativos de archivo responden a la naturaleza de la administración pública y a los fines del Estado y de la sociedad, siendo contraria cualquier otra práctica sustitutiva;



## Título Iv. Administración De Archivos:

Artículo 11. Obligatoriedad De La Conformación De Los Archivos Públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.

Artículo 12. Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.

Artículo 13. Instalaciones Para Los Archivos. La administración pública deberá garantizar los espacios y las instalaciones necesarias para el correcto funcionamiento de sus archivos. En los casos de construcción de edificios públicos, adecuación de espacios, adquisición o arriendo, deberán tenerse en cuenta las especificaciones técnicas existentes sobre áreas de archivos.

Artículo 15. Responsabilidad Especial Y Obligaciones De Los Servidores Públicos. Los servidores públicos, al desvincularse de las funciones titulares, entregarán los documentos y archivos a su cargo debidamente inventariados, conforme a las normas y procedimientos que establezca el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades.

### Decreto 2609 de 2012:

Artículo 3°. Responsabilidad de la gestión de documentos. La gestión de documentos está asociada a la actividad administrativa del Estado, al cumplimiento de las funciones y al desarrollo de los procesos de todas las entidades del Estado; por lo tanto, es responsabilidad de los servidores y empleados públicos, así como los contratistas que presten servicios a las entidades públicas, aplicar las normas que en esta materia establezca el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado, y las respectivas entidades públicas.

Control y seguimiento. Las entidades deben asegurar el control y seguimiento de la totalidad de los documentos que produce o recibe en desarrollo de sus actividades, a lo largo de todo el ciclo de vida.

Oportunidad. Las entidades deberán implementar mecanismos que garanticen que los documentos están disponibles cuando se requieran y para las personas autorizadas para consultarlos y utilizarlos.

Transparencia. Los documentos son evidencia de las actuaciones de la administración y por lo tanto respaldan las actuaciones de los servidores y empleados públicos.

Disponibilidad. Los documentos deben estar disponibles cuando se requieran independientemente del medio de creación.

Agrupación. Los documentos de archivo deben ser agrupados en clases o categorías (series, subseries y expedientes), manteniendo las relaciones secuenciales dentro de un mismo trámite.



Existen aspectos en la gestión documental-contractual que requieren, por exigencia normativa, una adecuada conformación, registro y trazabilidad de la información dentro del sistema de gestión documental de la entidad, por estar en contradicción del principio de transparencia, y particularmente, del concepto de “archivo total”, el cual hace referencia al proceso integral de los documentos en general y sin excepción, entre otros aspectos, sin establecer puntos eficaces, efectivos y

eficientes de control, con miras a incluir soportes documentales que permitan conocer, apreciar y/o evaluar, si es el caso, tal información, en función de su respectiva consulta de manera completa y oportuna, bien sea desde el propio interés de la ciudadanía, o para disposición de los entes de control, de ser el caso, según lo establece la regulación vigente que determina la gestión documental en las entidades públicas.

Posiblemente se infringieron las disposiciones contenidas en los artículos 11, 12, 19, 21, 22 y 23 de la Ley 594 de 2000 “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”; así como lo contemplado en la Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.

### **OBSERVACIÓN:**

En el examen realizado a los expedientes contractuales se pudo observar que existen dificultades de archivo en todos los expedientes. De 15 revisados de las vigencias 2021 – 2022; se presenta falencia por parte de la supervisión de los contratos, pues no se tiene en cuenta la lista de chequeo de documentos para los diversos tipos de contratos y convenios, formato que actualmente se encuentra en el aplicativo ALMERA; código FO-CA-01-019.

Existe desconocimiento en la aplicación de las directrices y normas de archivo para tener expedientes completos y en orden, procurando siempre tener al día los documentos que se generan en desarrollo del contrato; evitando hallazgo ante requerimientos por parte de los entes de control:

Al respecto, a continuación, se detalla los contratos seleccionados, así como también se anexa un cuadro el cual se establecen unos criterios que fueron examinados por parte del equipo auditor sobre los expedientes físicos que reposan en la oficina de radicación de contratos de la Secretaria Jurídica de la Gobernación de Caldas.

El resumen en el siguiente cuadro el proceso de observación realizado por parte del equipo auditor, en cual No, es no cumple; si, es cumple y N/A no aplica.



RADICADOS	TIPO DE CONTRATO	AÑO	EXPEDIENTE	ESTADO DEL CONTRATO	ORDEN DE COMPRA O COMPRAVENTA - CONTRATO	COPIAS DE DOCUMENTOS	ACTA DE INICIO	LISTA DE CHEQUEO	ACTA DE ASIGNACION DE SUPERVISOR	PLANILLAS DE SEGURIDAD SOCIAL	ACTA DE LIQUIDACION	FIRMA ESCANEADA	ACTA DE ENTREGA DE ELEMENTOS O RECIBO	INFORMES PARCIALES	ACTUALIZACION DE POLIZA DE GARANTIA O CALIDAD DE OBRA
29042021-0838	COMPRAVENTA	2021	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	NO	SI	N/A	NO	SI	NO	NO	SI	NO	N/A	NO
29012021-1115	COMPRAVENTA	2021	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO
18112021-1495	COMPRAVENTA	2021	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
29062021-1017	INTERVENTORIA	2021	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	N/A	SI	N/A
08072021-1048	CONTRATO DE OBRA	2021	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	N/A	SI	NO
22092021-1287	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	2021	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	SI	NO	SI	N/A	NO	SI	NO	SI	N/A
28092021-1293	CONSULTORIA	2021	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	N/A



12112021-1488	CONTRATO DE OBRA	2021	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
08112021-1431	COMPRAVENTA	2021	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
03052022-0937	COMPRAVENTA	2022	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO
01072022-1009	CONTRATO DE OBRA	2022	CON EXPEDIENTE	Sin liquidar	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
05092022-1364	COMPRAVENTA	2022	CON EXPEDIENTE	En ejecución	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO
07092022-1391	COMODATO	2022	CON EXPEDIENTE	En ejecución	SI	SI	SI	SI	SI	N/A	N/A	SI	SI	NO	NO
13092022-1406	COMODATO	2022	CON EXPEDIENTE	En ejecución	SI	SI	SI	SI	SI	N/A	N/A	SI	SI	NO	NO
03102022-1489	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	2022	CON EXPEDIENTE	En ejecución	NO SE PUDO VISUALIZAR EL EXPEDIENTE CONTRACTUAL. NO FUE ALLEGADO A LA OFICINA DE RADICACION DE CONTRATOS										

## PRONUNCIAMIENTO DE CONTROL INTERNO

Por su parte la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Caldas, en su escrito de defensa y contradicción no se refirió a la observación en la presente auditoria; por tanto se deja en firme .

## INCUMPLIMIENTO DE LA NORMA GENERAL PARA PUBLICACION EN SECOP I Y II.

**Criterio:** Incumplimiento de la norma que establece el tiempo para realizar la publicación de los documentos del contrato o convenio en el aplicativo SECOP.

Artículo 19 del decreto 1510 de 2013. Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.1.7.1. Circular externa única de Colombia Compra Eficiente de Julio 15 de 2022 – punto 1.3

### OBSERVACIÓN:

Revisado el portal web del sistema electrónico de contratación pública (SECOP I y II), con corte al 14 de diciembre de 2022, se evidenció que, si bien la Secretaría de Gobierno del Departamento de Caldas realizó la publicación de los documentos del proceso pre contractual y contractual correspondientes a las etapas de planeación y selección, omitió otros documentos correspondientes a las etapas de ejecución, relativos al contrato, entre los cuales se encuentran documentos sin la firma del responsable o documentos cargados posterior a la fecha de producción documental, que a continuación se relacionan, incumpliendo de esta forma lo establecido en la norma general y complementaria de contratación, según el caso:

Sea entonces este el llamado para que por parte de los supervisores se tengan expedientes contractuales completos tanto de manera física como en el aplicativo SECOP.

RADICADOS	TIPO DE CONTRATO	DOCUMENTOS CARGADOS A SECOP I Y II	REVISION SECOP - DOCUMENTACION FALTANTE
29042021-0838	COMPRAVENTA	ORDEN DE COMPRA	INCOMPLETO NO TIENE SOPORTES DE FACTURAS , FIRMAS DEL REPRESENTANTE LEGAL, , ACTAS ENTREGA, NO ESTA LIQUIDADADO Y SU TIEMPO DE EJECUCION YA VENCIO
29012021-1115	COMPRAVENTA	GOBIERNO RPC, APROBACION DE POLIZA, INFORME DE SUPERVISION, DLF 184286A_POLIZA_96_44_101163177_20210218110933, APROBACION DE POLIZA DE GARANTIAS, DLF 184286A POLIZA 96, ORDENACION DE GASTO COMUNICACION SANTANDER, ACTA DE INICIO RADIOS FIRMADO. MODIFICACIONES CO1 CTRMOD6523755. RESOLUCION DE ADJUDICACION, CLAUSULADO SA-034 FIRMADO COMUNISANDER -CONTRATO FIRMADO. EN EJECUCION .	INCOMPLETO NO SE EVIDENCIA EL ACUERDO MARCO DE PRECIOS NO TIENE SOPORTES DE FACTURAS , FIRMAS DEL REPRESENTANTE LEGAL,, ACTAS ENTREGA, NO ESTA LIQUIDADADO Y SU TIEMPO DE EJECUCION YA VENCIO
18112021-1495	COMPRAVENTA	ORDEN DE COMPRA	INCOMPLETO NO SE EVIDENCIA EL ACUERDO MARCO DE PRECIOS NO TIENE SOPORTES DE FACTURAS , FIRMAS DEL REPRESENTANTE LEGAL, , ACTAS ENTREGA, NO ESTA LIQUIDADADO Y SU TIEMPO DE EJECUCION YA VENCIO
29062021-1017	INTERVENTORIA	CONTRATO, EJECUCION , RESOLUCION DE ADJUDICACION Y CLAUSULADO	INCOMPLETO NO TIENE SOPORTES DE ACTAS FINAL, ACTA DE ENTREGA, RECIBO SATISFACCION, . SU TIEMPO DE EJECUCION YA VENCIO
08072021-1048	CONTRATO DE OBRA	RESOLUCION DE ADJUDICACION, CONTRATO SUBSTACION DE POLICIA ARMA, AGUADAS, CONTRATO FIRMADO , CONTRATO DE EJECUCION .	INCOMPLETO NO TIENE SOPORTES DE ACTAS , FACTURAS , FIRMAS DEL REPRESENTANTE LEGAL, ACTAS ENTREGA, NO ESTA LIQUIDADADO Y SU TIEMPO DE EJECUCION YA VENCIO
22092021-1287	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	NO TIENE NINGUN DOCUMENTO EN EL APLICATIVO	INCOMPLETO NO SE EVIDENCIA NINGUN SOPORTE DEL PROCESO
28092021-1293	CONSULTORIA	ESTUDIOS PREVIOS, PROYECTO DE PLIEGOS DE CONDICIONES, ANEXOS, AVISO A CONVOCATORIA, COMPATIBILIDAD DEL GASTO, CDP, INDICADORES FINANCIEROS, ESTUDIO DE MERCADO, ANEXO, ANEXO, ENTREGABLES MÍNIMOS, PLIEGO DE CONDICIONES, RESOLUCIÓN DE APERTURA, CUADRO MIPYNES,	INCOMPLETO CONTIENE INFORMACION HASTA EL MODIFICATORIO, NO SE EVIDENCIA ACTA FINAL, NI LIQUIDACION

		RESPUESTA A PROYECTO DE OBSERVACIONES, DCP NUEVO, PLIEGOS DE CONDICIONES DEFINITIVO, RESPUESTA PROYECTO DE PLIEGOS DE CONDICIONES, RESPUESTA OBSERVACIONES PLIEGO DE CONDICIONES, RESPUESTA OBSERVACIONES PLIEGO DE CONDICIONES, RESPUESTA OBSERVACIONES PLIEGO DE CONDICIONES, ADENDA NRO 1, LINK APERTURA DE SOBRES, RESPUESTA OBSERVACIONES SEPTIEMBRE DE 2021, APERTURA DE OFERTAS, INFORME DE EVALUACIÓN PRELIMINAR, EXEL INFORME EVALUACIÓN PRELIMINAR, PROTOCOLO DE AUDIENCIA DE ORDEN DE ELEGIBILIDAD, LINK AUDIENCIA PARTE 2 AUDIENCIA, RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN, AUDIENCIA ORDEN DE ELEGIBILIDAD 1, AUDIENCIA ORDEN DE ELEGIBILIDAD 2, EVALUACIÓN FINAL, CONTRATO ESTUDIOS Y DISEÑOS, RPC, SUSPENSIÓN, TRAMITE DE SUSPENSIÓN, SOLICITUD DE REINICIO, CONCEPTO FAVORABLE DEL SUPERVISOR, REINICIO DEL CONTRATO, ACTA DE INICIO, PRORROGA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS, SOLICITA DE PRORROGA DEL CONTRATISTA, SOLICITUD DE PRORROGA CONTRATISTA, CONCEPTO FAVORABLE SUPERVISOR PRORROGA, SOLICITUD MODIFICATORIO, PÓLIZA PRORROGA, APROBACIÓN DE GARANTÍAS,	
12112021-1488	CONTRATO DE OBRA	CONTRATO, CLAUSULADO COMPLEMENTARIO, RESOLUCION	INCOMPLETO NO TIENE SOPORTES DE ACTAS, FACTURAS, FIRMAS DEL REPRESENTANTE LEGAL, ACTAS ENTREGA, NO ESTA LIQUIDADADO Y SU TIEMPO DE EJECUCIÓN YA VENCIO
08112021-1431	COMPRAVENTA	CONTRATO, CLAUSULADO COMPLEMENTARIO, RESOLUCION	INCOMPLETO NO TIENE SOPORTES DE ACTAS, FACTURAS, FIRMAS DEL REPRESENTANTE LEGAL, ACTAS ENTREGA, NO ESTA LIQUIDADADO Y SU TIEMPO DE EJECUCION YA VENCIO,

RADICADOS -	TIPO DE CONTRATO	DOCUMENTOS CARGADOS A SECOP I Y II	REVISION SECOP
03052022-0937	COMPRAVENTA	CLAUSULADO FIRMA, RESOLUCION DE ADJUDICACION N° 1826-220 ABRIL 2022, MODIFICATORIO -CONTRATO 030520022-0937- ACTA DE INICIO ZERO RIESGOS S.A.S, ORDENACION DEL GASTO ZERO RIESGOS. RPC BOMBEROS. INFORME DE SUPERVISION ZERO RIESO	INCOMPLETO NO TIENE SOPORTES DE ACTAS, FACTURAS, FIRMAS DEL REPRESENTANTE LEGAL, ACTAS ENTREGA,, NO ESTA LIQUIDADADO Y SU TIEMPO DE EJECUCION YA VENCIO
01072022-1009	CONTRATO DE OBRA	CONTRATO FIRMADO, CLAUSULADO LOS ZAGALES, RESOLUCION DE ADJUDICACION, RPC PINTURA ZAGALES, POLIZAS CONTRATO ACTIVA INGENIERIA, ACTA DE INICIO, APROBACION DE POLIZAS	INCOMPLETO NO TIENE SOPORTES DE ACTAS, FACTURAS, FIRMAS DEL REPRESENTANTE LEGAL, ACTAS ENTREGA,, NO ESTA LIQUIDADADO Y SU TIEMPO DE EJECUCION YA VENCIO
05092022-1364	COMPRAVENTA	RESOLUCION DE ADJUDICACION, CLAUSULADO COMPLEMENTARIO Y MODIFICACION AL CONTRATO	EN EJECUCION
07092022-1391	COMODATO	ACTO DE NOMBRAMIENTO Y POSESION DEL REPRESENTANTE LEGAL DE LA ENTIDAD BENEFICIARIA, COPIA LEGIBLE DEL RUT, RESOLUCION DELEGACION DEL GATO, ACTA DE POSESION, CLASUSULADO COMODATO, ACTO ADMINISTRATIVO DE JUESTIFICACION DEL CONTRATO COMODATO	INCOMPLETO - FALTA EL CONTRATO DE COMODATO EN EJECUCION
13092022-1406	COMODATO	ACTO DE NOMBRAMIENTO Y POSESION DEL REPRESENTANTE LEGAL DE LA ENTIDAD BENEFICIARIA, COPIA LEGIBLE DEL RUT, RESOLUCION DELEGACION DEL GATO, ACTA DE POSESION, CLASUSULADO COMODATO, ACTO ADMINISTRATIVO DE JUESTIFICACION DEL CONTRATO COMODATO - CONTRATO DE COMODATO	COMPLETO EN EJECUCION



Una vez revisada la ejecución de los contratos examinados, se observó que se tuvo deficiencias en el proceso de publicación en el sistema electrónico de contratación pública SECOP, situación que obedece a fallas en el control y seguimiento en el cumplimiento de la normatividad contractual vigente y una abierta contradicción del principio constitucional de publicidad administrativa (Constitución Política, artículo 209) por parte de la supervisión de los contratos, lo que dificulta el conocimiento y avance por parte de los interesados y de la comunidad en general de los proyectos adelantados.

De igual manera, se continúan presentando debilidades en la publicación en SECOP II de los documentos que soportan la ejecución del contrato. En la gran mayoría de procesos revisados se presentan fallas por parte del supervisor y los contratistas, en el registro en SECOP II de los informes de actividades, las planillas de pago de aportes a seguridad social y el acta de supervisión. Así mismo, se encontraron fallas relacionadas con la aprobación o el rechazo de las facturas que los contratistas ingresan al SECOP II.

En ese sentido, al no publicar los documentos correspondientes de los contratos relacionados, se incumple además con lo previsto en la Ley 1437 de 2011 artículo 3 numeral 9.

Los hechos expuestos pueden ser constitutivos de una falta disciplinaria en los términos del artículo 34 de la ley 734 de 2002 deberes. <artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo [265](#) de la ley 1952 de 2019> son deberes de todo servidor público.

Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley [190](#) de 1995 se integrarán a este código.

Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

1. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.

Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están



afectos.

Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.

Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.

Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes.

Desempeñar el empleo, cargo o función sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones legales y convencionales cuando a ellas tenga derecho.

Acreditar los requisitos exigidos por la ley para la posesión y el desempeño del cargo.

Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.

### **RESPUESTA POR PARTE DE LA SECRETARIA**

*“Ahora en lo que respecta a la ausencia de reporte del acta de entrega o transferencia en la plataforma SECOP II es preciso señalar que dicho documento no es de obligatoria su publicación, tal como ya se ha explicado a esa dependencia en oportunidades anteriores, que para formular dichas observaciones hace caso omiso de las reglas fijadas por el ordenamiento jurídico y las reglas jurisprudenciales establecidas para tal efecto.*

*Sobre este aspecto, es preciso señalar que el requerimiento formulado se realiza con base en una disposición normativa que, además de no ser aplicable para fundar la exigencia formulada, tampoco impone como obligatorios de publicación los documentos echados de menos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) a través del portal único de contratación, generada para el cumplimiento del deber estipulado en el artículo 8º Ley 1150 de 2007, dado que el artículo que sirve de sustento al supuesto deber de publicar, hace referencia exclusivamente a las actuaciones precontractuales, tal como se evidencia en el texto del artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, en los siguientes términos:”*



“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 la bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop. “La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el Proceso de Contratación pueden enviar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto”

## **PRONUNCIAMIENTO DE CONTROL INTERNO.**

Frente a la publicación de ciertos documentos en la plataforma SECOP consideramos de suma importancia realizar algunas acotaciones:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el concepto con radicado No. 4201913000006383 del 31 de octubre de 2019, reiterado en el concepto 4201913000006442 del 1 de noviembre de 2019 y en el concepto identificado con el radicado No. 4201912000006611 del 13 de noviembre de 2019, estudió la obligación de publicar las actividades contractuales por parte de las entidades del Estado. La tesis propuesta en estos conceptos es la que se expone a continuación:

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, mediante la Circular Externa No 1 de 21 de junio de 2013, recopilada en la Circular Externa Única<sup>1</sup>, recopiló la normativa y recordó a todas las entidades del Estado la obligación de publicar oportunamente su actividad contractual en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público.

Junto con lo anterior, la Circular Externa Única, en el numeral 1.1., establece, de manera enunciativa, que deben publicar en el SECOP “*2. Las entidades del Estado que tienen un régimen especial de contratación, siempre y cuando el contrato ejecute o tenga como fuente de financiación dineros públicos, sin importar su proporción, a través del módulo ‘Régimen Especial’, de acuerdo con lo establecido en su propio manual de contratación*”.

El Consejo de Estado se ha referido al tema. La Sección Tercera, Subsección C, en el Auto del 14 de agosto de 2017, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expresó que la obligación prevista en la Circular Externa No. 1 parece acorde a la normativa, por eso negó la suspensión provisional que solicitó el demandante, concretamente una organización excluida de la Ley 80 de 1993.

<sup>1</sup> “Numeral 1.1 (...) Las Entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público”.



El fundamento principal que empleó el Consejo de Estado para motivar su providencia se encuentra en el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007<sup>2</sup>, según el cual el SECOP “contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos”, en consecuencia, la Ley obliga todas las personas que celebren contratos con dineros públicos a publicarlos en SECOP<sup>3</sup>.

Por su parte la Ley 1712 de 2014 establece, en el artículo 9, que los sujetos obligados, entre los cuales están todas las entidades públicas, deben publicar la información relativa a su contratación. Esta obligación fue desarrollada por el Decreto 1081 de 2015, el cual dispuso que para la publicación de la información contractual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP.

Además, en el auto antes mencionado, la máxima corporación de lo contencioso administrativo afirma que la regla de la Circular Externa No. 1 tiene apariencia de estar acorde con los deberes legales de publicidad de las entidades estatales, en especial con la Ley 1712 de 2012, “Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”:

Así, lo que resulta también razonable afirmar es que el aludido deber de informar ya se encontraba bien dispuesto y definido desde el precepto legal de 2007, pues del texto del inciso de marras se sabe qué, quién y

<sup>2</sup> Artículo 3. de la contratación pública electrónica. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

“Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

“Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual:

“a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 2o de la presente ley según lo defina el reglamento;

“b) Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía;

“c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos (...).”

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 14 de agosto de 2017, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa: “resulta razonable concluir, en esta oportunidad, que en virtud del deber de información prescrito en el literal c) del artículo 3o de la Ley 1150 de 2007 los sujetos obligados bajo tal norma (todos los que realizan contratación con dineros públicos) deben suministrar información sobre su contratación en términos veraces, auténticos y completos en el sistema electrónico SECOP, lo que incluye, entonces, todo acto que sea expresión de ejercicio o despliegue de actividad contractual.

“11.5. - Y es que, si se quiere en términos más detallados el literal c) del artículo 3o de la Ley en comento responde claramente las siguientes inquietudes: ¿Quiénes están obligados? los que realizan contratación con dineros públicos; ¿en razón de qué están obligados? En razón al manejo de tales recursos públicos y no por razón diferente; ¿Cuál es el límite o la extensión de ese deber? Única y exclusivamente comprende la información relativa a lo que sea objeto de contratación con recursos públicos, se excluyen de allí la que se realice con otras fuentes. ¿Dónde se debe surtir ese deber de información? Por conducto del sistema electrónico SECOP”.



cómo se debe satisfacer ese deber y no surgió, como parece anotar la Fundación, con la expedición de la Circular Externa contra la cual se promueve este juicio contencioso de legalidad. Y, agrega este Despacho, este deber vino a ser reiterado -no creado- en la Ley 1712 de 2014.

Si bien la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente dispone que todas las entidades, incluidas las de régimen especial, deben dar a conocer su información contractual, la obligación se encuentra acorde con la Ley 1712 de 2014. En consecuencia, existe la obligación legal de publicar en SECOP los documentos de los procesos de contratación de las entidades regidas por la Ley 80 de 1993 y las entidades con régimen especial.

De acuerdo con el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tiene competencia para expedir directivas en materia de compras y contratación pública; actos administrativos que contienen instrucciones dirigidas a las Entidades Estatales y al público en general y son de obligatorio cumplimiento.

En ese orden, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como ente rector en la materia, ha expedido Circulares Externas, en las cuales se establecen los lineamientos para el uso obligatorio del SECOP II.

Asimismo, contamos con el ART. 2.2.1.1.1.1.1.-Objetivos del sistema de compras y contratación pública. Las entidades estatales deben procurar el logro de los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por Colombia Compra Eficiente [art. 1º D. 1510/2013].

En este mismo sentido encontramos:

### *SUBSECCIÓN 7*

#### *Publicidad*

*ART. 2.2.1.1.1.7.1.-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. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.*

*La entidad estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los procesos de contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el proceso de contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto [art. 19 D. 1510/2013].*



La norma establece la obligación para la entidad de publicar en el Secop los documentos y actos administrativos relacionados dentro de los tres (3) días siguientes. Recordemos que de conformidad con el artículo 62 de la Ley 4ª de 1913 (Régimen Político y Municipal), en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario.

La propuesta del adjudicatario debe ser publicada y exceptúa la obligación de publicar los documentos de las operaciones realizadas en bolsa de productos. Con la norma se da aplicación a los principios de transparencia y publicidad, el primero de estos de orden legal, contenido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y el segundo, de orden constitucional, contenido en el artículo 209 superior, garantizando la libre concurrencia y participación en el desarrollo del proceso y las decisiones que se tomen dentro de este.

Conc.: artículo 3º (de la contratación pública electrónica), artículo 8º (de la publicación de proyectos de pliegos de condiciones, y estudios previos), Ley 1150 de 2007.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, no compartimos su interpretación fragmentada de la norma. En primera parte y como se señala existe una clara obligación de publicar los documentos del proceso y actos administrativos. Seguidamente encuentra una excepción a esta publicación lo cual es referente a la bolsa de productos, pero no contiene ningún otro eximente frente a este cumplimiento.

En los apartes subrayados, nuestra interpretación se direcciona más a reforzar la necesidad de publicar oportunamente para así garantizar una mayor participación de oferentes (principio de publicidad) y no de una excepción al deber que les asisten a las entidades estatales; por lo tanto, la observación se deja en firme.

## **RECOMENDACIÓN ESPECIAL:**

### **LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS Y CONVENIOS.**

Criterio: Ley 80 de 1993 artículo 60 y Ley 1150 de 2007 artículo 11; términos para liquidar los contratos en el sector público.

Durante la auditoría se realizó revisión a 15 contratos en el aplicativo SECOP I y II, allí se verificó (i) acta de liquidación (ii) Liquidación del proceso de contratación por parte del supervisor en las plataformas; de este ejercicio se pudo concluir que, de la totalidad de contratos revisados, es decir los 13 de los 15 contratos siguen sin liquidar, y los cuales corresponden a ejecución instantánea lo cual equivale al 80% de los contratos revisados.



En atención a los principios que rigen la función administrativa y a los fines de la contratación estatal, es inconveniente dejar los contratos sin finiquito o cierre (artículos 3 y 23 de la Ley 80 de 1993)

Por lo tanto, la forma normal de extinción de los contratos en el régimen común es por el cumplimiento de las prestaciones objeto del mismo, esto es, cuando la prestación y contraprestación se han realizado a satisfacción de las partes, lo que requiere de la prueba del pago. Sin embargo, por el interés general que anima la actividad contractual del Estado (art. 3 de la Ley 80 de 1993), la necesidad de tener certeza y seguridad jurídica en las relaciones crediticias de la administración con los particulares y dada la solemnidad que rige en este ámbito, el ordenamiento establece algunas formas, operaciones o mecanismos para determinar cómo se verifica esa situación en el contrato estatal y cómo se expresa la conformidad de la Administración y del particular colaborador con las prestaciones realizadas, para poder quedar a paz y salvo y dar finiquito a la relación negocial; es decir que en los contratos de ejecución instantánea como lo son los de compraventas, solo con la entrega de la cosa y el recibo a conformidad por parte de la entidad, se tiene cumplido el objeto contractual y la obligaciones generadas.

Por lo anterior, es preciso recomendar en que los contratos de ejecución instantánea como lo son los de compraventa, una vez se reciba a satisfacción del bien comprado por parte de la secretaria de Gobierno de la Gobernación de Caldas, se realice a continuación la liquidación del contractual.

Año 2021

RADICADO CONTRATO	UNIDAD	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	TIPO LIQUIDACION
29042021-0838	SEGURIDAD CONVIVENCIA CIUDADANA	Y COMPRAVENTA	ADQUISICION DE UNA CAMIONETA CON DESTINO AL CTI	SIN LIQUIDAR
29072021-1115	SEGURIDAD CONVIVENCIA CIUDADANA	Y COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DE RADIOS PORTÁTILES ANÁLOGOS/DIGITALES, CON DESTINO A LOS CUERPOS DE BOMBEROS DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS	SIN LIQUIDAR
18112021-1495	SEGURIDAD CONVIVENCIA CIUDADANA	Y COMPRAVENTA	COMPRA DE 21 MOTOS QUE GARANTICE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PROPIO DE LA POLICÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN SU JURISDICCIÓN	SIN LIQUIDAR

Año 2022

RADICADO CONTRATO	UNIDAD	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	TIPO LIQUIDACION
03052022-0937	SEGURIDAD CONVIVENCIA CIUDADANA	Y COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL PARA LOS CUERPOS DE BOMBEROS DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS.	SIN LIQUIDAR



01072022-1009	DERECHOS HUMANOS	CONTRATO OBRA	DE	CONTRATAR OBRAS DE ACONDICIONAMIENTO/PINTURA CIUDADELA LOS ZAGALES, (HORIZONTES Y PROGRAMA ESCUELA)	SIN LIQUIDAR
---------------	------------------	---------------	----	---	--------------

**RESPUESTA POR PARTE DE LA SECRETARIA**

*“La liquidación de los contratos estatales es una prerrogativa de orden legal que parte de la necesidad de formalizar el cierre o terminación de las obligaciones mutuas derivadas de la ejecución de un contrato, una vez cumplido el objeto contractual y las obligaciones derivadas del contrato que se entiende terminado.*

*Las actuaciones generadas con posterioridad a la terminación del contrato, es decir al momento de recibir a satisfacción el bien mueble objeto por parte de la Gobernación de Caldas, a través de la Secretaría de Gobierno; crean una nueva situación jurídica que con el solo hecho de la exteriorización de la voluntad de la entidad con el consentimiento, objeto y causa, al entregar el bien de acuerdo al objeto inicial de la compraventa genera situaciones y hechos jurídicos sobrevinientes que se deberán definir jurídicamente bien sea para dar origen a un comodato, donación o transferencia.*

*En este sentido, es importante mencionar que los contratos de compraventa al ser contrato de ejecución instantánea y no depende de una ejecución de tracto sucesivo (plazo para su ejecución); éstos se pueden liquidar de manera inmediata. Veamos por qué:*

*El contrato de compraventa es aquel contrato bilateral en el que una de las partes (vendedora) se obliga a la entrega de una cosa determinada y la otra (compradora) a pagar por ella un determinado precio.*

*Con la realización de tal acto se podrán exigir inmediatamente los efectos jurídicos correspondientes, como la entrega del bien o al pago del precio; razón por la cual está catalogado como de ejecución instantánea, por lo que una vez entregado el bien objeto de compra y con solo recibir el producto de compra se podría perfectamente liquidar sin ninguna dificultad y darle vida a la nueva situación jurídica sea por una transferencia, comodato o donación en el cual se deberá darle la formalidad correspondiente y realizar los registros en la diferentes plataformas dispuestos para ello.*

*En lo que respecta a la ausencia de liquidación de contratos, es preciso señalar que los contratos de ejecución instantánea no son de obligatoria liquidación, tal como lo señala el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, que en su parte pertinente establece:*

**“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. (...)"

Como bien se puede determinar contrario a lo afirmación en el informe objeto de réplica las adquisiciones, al ser contratos de ejecución instantánea no requieren liquidación, tal como lo ha explicado el Manual expedido por la Agencia de Contratación Pública Colombia Compra en los siguientes términos:

*"La norma que define los contratos que las Entidades Estatales deben liquidar señala que la liquidación procede en los siguientes casos: i. Los contratos de tracto sucesivo ii, Aquéllos contratos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo iii. Los demás que lo requieran" 1*

*En este sentido la doctrina autorizada en materia de contratación estatal ha señalado con fundamento en la jurisprudencia que no es pertinente proceder a la liquidación de contratos de ejecución instantánea por corresponder con desgaste administrativo que carece de todo sentido, en los siguientes términos:*

*"En consecuencia, efectivamente no todos los contratos obligatoriamente deben ser liquidados, así liquidar un contrato de ejecución instantánea puede resultar un desgaste administrativo, nada beneficioso para la administración pública"*

*2 (sft) Ahora bien, en los contratos que efectivamente requieren liquidación se han venido formulando los requerimientos a los supervisores e interventores con la finalidad de que se proceda de conformidad, tal como se demuestra en los documentos allegados con el presente escrito."*

## **PRONUNCIAMIENTO DE CONTROL INTERNO**

Establecía el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 lo siguiente con respecto a la liquidación de los contratos estatales, el cual fue derogado en su inciso primero por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, salvo en la parte inicial y modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012:

*Artículo 60. De su ocurrencia y contenido. 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 de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga (la cursiva fue derogada por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007).*

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y



reconocimientos a que haya lugar.

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

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

Este artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que había sido derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, se vuelve a regular por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012 quedando en los siguientes términos:

*Artículo 217. De la ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 quedará así:*

*"Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. 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 acordaran los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.*

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

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

*La 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".*

De la lectura inicial de la norma encontramos que la novedad propuesta por el decreto antitrámites es señalar que la liquidación no es necesaria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, con lo cual excluye lo que inicialmente era obligatorio por la naturaleza de tracto sucesivo que tenían este tipo de contratos, y hoy ya no es obligatoria su liquidación.

El artículo 61 fue derogado en su totalidad por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007; a su letra establecía, con respecto a la liquidación unilateral:

*Artículo 61. De la liquidación unilateral. Si el contratista no se presenta a*



*la liqui Los artículos 60 y 61 fueron modificados y reemplazados por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 con el siguiente contenido:*

Los artículos 60 y 61 fueron modificados y reemplazados por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 con el siguiente contenido:

*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.*

En primer lugar, se puede considerar que se mantiene el criterio impuesto por la Ley 80, en cuanto se liquidan aquellos contratos de tracto sucesivo y en general aquellos que lo requieran, por lo que prácticamente, salvo los contratos de ejecución instantánea (a menos que lo requieran), todos los contratos estatales serían objeto de liquidación. Se **recomienda** que, bajo la cláusula general, todos aquellos contratos estatales que lo requieran se liquiden en virtud del interés general.

En segundo lugar, al estudiar la reforma, el texto sobre la liquidación entre las partes modifica su terminología, pues pasa de ser una liquidación de común acuerdo a una liquidación de mutuo acuerdo, que en nada cambia el sentido de acuerdo de voluntades para liquidar el contrato y llevarlo a escrito a través de un acta.

Sobre este particular en la sentencia del C. E. del 29 de agosto de 2007 (rad. 14.854) se señaló que el alcance y sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas, lo cual permite determinar si alguna



de las partes de un contrato le debe algo a la otra u otras y, de ser así, cuánto es el monto del valor adeudado, todo lo anterior, acogiendo jurisprudencia anterior (Sent. del 10 de abril de 1997 donde se expresó que las partes pueden allí decidir todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato y por esta razón es el momento en que se pueden formular las reclamaciones correspondientes).

Expresado este recorrido, concordamos en el asunto que existe una salvedad respecto a los contratos de ejecución instantánea, pero seguidamente expone la misma norma, a menos que lo requieran. Como no dispone de un elemento que indique cuando o no se requieran; para la oficina Control Interno, como una buena **práctica administrativa** y buscando reducir las estadísticas anuales de contratos sin liquidar recomienda que este tipo de actos son necesarios liquidarlos porque no solo permiten establecer un cierre del expediente con un balance donde se evidencie los cumplimientos o incumplimientos. De esta manera, como ya se expresó, atenderíamos el interés general y principio de publicidad que se materializa con este balance final respecto a lo pactado en este negocio jurídico. Por tal motivo sentamos la postura de acudir a este medio dispuesto y reglado en la ley y no a su excepción; por lo que finalmente se mantiene **la recomendación**, aclarando que no se configura como una observación.

## **EXIGENCIAS DE POLIZAS DE CALIDAD Y GARANTIAS**

**Criterio:** ARTÍCULO 7º de la Ley 1150 de 2007: “De las garantías en la contratación”. DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.



Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento. (subrayado fuera del texto)

No se debe perder de vista los contratos que ya vencieron su plazo de ejecución, entrega y de la cual existe acta de entrega y recibo a satisfacción por parte del ordenador del gasto, supervisión e interventoría para exigir las pólizas de acuerdo a calidad de las obras y garantía de estabilidad que resultan indispensables a la hora de cualquier eventualidad para hacerlas efectivas, para aquellos contratos celebrados como lo son los de obra y mejoramiento de las instalaciones de bomberos y policía, centros penitenciarios y carcelarios.

La Gobernación de Caldas a través de la Secretaria de Gobierno; está llamada a verificar, supervisar y cuidar el patrimonio invertido en contratos de obra, mediante la vigilancia de quienes ejecuten las obligaciones nacientes de los contratos celebrados, es así, que uno de los mecanismos que posee para blindar y asegurar el cumplimiento de dichos contratos, son las garantías de cumplimiento consolidadas como aquellos respaldos o avales que se constituyen mediante garantías bancarias, pólizas de cumplimiento expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas o patrimonio autónomo (Decreto 1082, art. 2.2.1.2.3.1.2, 2015).

Es por ello el llamado a los supervisores contractuales designados, quienes tienen la tarea de activar los mecanismos o procesos en los cuales las entidades prestadoras de garantías (aseguradoras) cumplan con su obligación condicional; sin embargo y aún con la obligatoriedad legal impuesta por la Ley.

Es indispensable que por parte la supervisión contractual se desarrolle su función en la cobertura posterior a la entrega y a la liquidación a satisfacción del vínculo contractual (contrato) y amparar:  Estabilidad y calidad de la obra.  Calidad del servicio.  Calidad y correcto funcionamiento de los bienes.

Del cumplimiento eficaz de los amparos en cada una de las etapas antes descritas son garantes las entidades estatales que en uso de los tecnicismos de cada contrato deberán determinar la pertinencia de las garantías voluntarias y el cumplimiento de las garantías obligatorias, todo con base en las características del objeto contractual, el cual es el punto de partida para hacer de las garantías de cumplimiento una herramienta eficiente y más que suficiente.

Para los contratos de obra revisados se obtuvo:

### **Contrato de obra número 12112021-1488**



Se evidencia que actualmente su póliza de cumplimiento - Estabilidad y calidad de la obra se encuentra en vigencia hasta el día 31/12/2026

Contrato de obra numero 01072022-1009

Se evidencia que actualmente era un contrato que tenía fecha de terminación el día 5/10/2022, sin embargo, no evidencia acta de entrega o recibo a satisfacción de este; por lo cual la póliza - Estabilidad y calidad de la obra se encuentra que no se ha iniciado su vigencia (resaltado en verde en la póliza):

DETALLE DE LA GARANTÍA

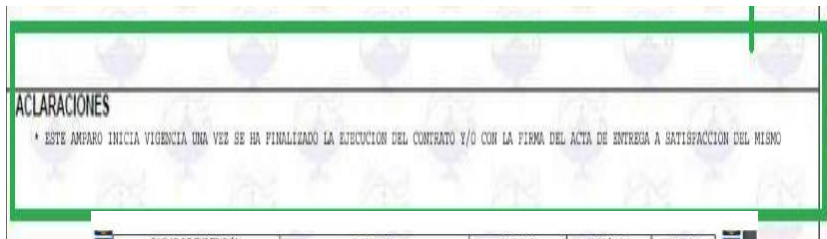
- Justificación
  - Cumplimiento - Cumplimiento del contrato
  - Cumplimiento - Pago de salarios
  - Cumplimiento - Estabilidad y calidad de la obra
  - Responsabilidad civil extra contractual
- Tipo de garantía
  - Contrato de seguro
  - Patrimonio autónomo
  - Garantía bancaria

Entidad aseguradora ASEGURADORA SOLIDARIA  
 Póliza 520-47-994000044344  
 Tomador OL INGENIERIA DE CONSTRUCCION SAS  
 Beneficiario DEPARTAMENTO DE CALDAS  
 Número del certificado

Justificación	Valor del amparo	Válido hasta
Cumplimiento - Cumplimiento del contrato	33.122.808,9 COP	7/05/2022 12:00:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)
Cumplimiento - Pago de salarios	33.122.808,9 COP	1/05/2025 12:00:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)
Cumplimiento - Estabilidad y calidad de la obra	33.122.808,9 COP	31/12/2026 12:00:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Descripción	Nombre del documento	Descargar	Detalle
520-47-994000044344-0 O.L. INGENIERIA DE CONSTRUCCION S.A.S - CALDA CONT.2993968.pdf	520-47-994000044344-0 O.L. INGENIERIA DE CONSTRUCCION S.A.S - CALDA CONT.2993968.pdf	<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>

La aseguradora no ha emitido el amparo, que debería iniciar una vez ha finalizado la ejecución del contrato (acta de entrega o recibo a satisfacción) esto ante posibles daños, garantías del contrato celebrado. El registro no está consignado en SECOP II así como tampoco en el expediente.



Ciudad de expedición: MANIZALES	Subcursal: MANIZALES	COD.SUC: 42	NO.PÓLIZA: 02-44-101141293	AVENIDA: 5
FECHA EXPEDICIÓN: 08/07/2022	VIGENCIA DESDE: 08/07/2022	A LAS HORAS: 00:00	VIGENCIA HASTA: 31/12/2026	A LAS HORAS: 23:59
NOMBRE O RAZÓN SOCIAL: ACTIVA INGENIERIA E.U			IDENTIFICACIÓN NIT: 890.001.052-4	
DIRECCIÓN: CL 5A NRO. 9 - 15			CIUDAD: MANIZALES, CALDAS	
TELÉFONO: 8907031				
DIRECCIÓN: KR 21 NRO. 22 - 23			CIUDAD: MANIZALES, CALDAS	
TELÉFONO: 8942400				
OBJETO DEL SEGURO:				



## PRONUNCIAMIENTO DE CONTROL INTERNO.

Por su parte la secretaria de Gobierno de la Gobernación de Caldas, en su escrito de defensa y contradicción no se refirió a la observación en la presente auditoria; por tanto, se deja en firme.

Se anexa formato FO-CM-01-002, plan de mejoramiento, para ser presentado dentro de los cinco (05) días siguientes a la recepción del presente informe final.

Cordialmente,



**JULIETA TORO GÓMEZ**  
Original Firmado  
Jefe Oficina de Control Interno



**DIANA CAROLINA RAMÍREZ OCAMPO**  
Original Firmado  
Profesional Auditor