



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE ARAUCA
CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE ARAUCA
GRUPO DE VIGILANCIA FISCAL

INFORME FINAL DE AUDITORIA ESPECIAL A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA VIGENCIAS 2012 Y 2013

ALCALDIA MUNICIPAL DE TAME

VIGENCIAS 2012 Y 2013

DICIEMBRE DE 2014

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!



8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250



Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia



Email: cdeparauca@telecom.com.co



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE ARAUCA
CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE ARAUCA
GRUPO DE VIGILANCIA FISCAL

AUDITORIA ESPECIAL A LA CONTRATACIÓN CORRESPONDIENTE A LAS VIGENCIAS 2012 Y 2013

MUNICIPIO DE TAME

CONTRALORA DEPARTAMENTAL: M. LOURDES CASTELLANOS B

EQUIPO DE AUDITORÍA:

Dilia A. Galíndez

Libia Gómez Daza

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

2

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

DICTAMEN

- 1. ASPECTOS GENERALES**
- 2. CONTROL INTERNO**
- 3. EVALUACIÓN CONTRACTUAL**
 - 3.1 Contratación vigencia 2012
 - 3.2 Contratación vigencia 2013
- 4. HALLAZGOS**

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

3

 8856628 - 8856629 – 8853362 **FAX:** 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



INTRODUCCIÓN

Continuando con la política de realizar auditorías especiales al proceso contractual, tratándose éste de ser el más neurálgico dentro de las administraciones y donde más se puede generar corrupción por su vulnerabilidad frente a las deficiencias de control interno, se determinó dentro del Plan General de Auditorías de la vigencia 2014 realizar auditoría a la contratación administrativa suscrita por el municipio de Tame durante las vigencias 2012 y 2013.

En desarrollo del proceso auditor se evaluó la contratación administrativa en sus tres etapas: precontractual, contractual y postcontractual, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente y que los bienes y servicios adquiridos estuvieran dirigidos a cumplir con la función social que constitucional y legalmente corresponde a las entidades territoriales.

La contraloría Departamental, espera que este informe contribuya al mejoramiento continuo del ente público y con ello a una adecuada administración de los recursos del Estado.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!



8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250



Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia



Email: cdeparauca@telecom.com.co



DICTAMEN

Doctor
OCTAVIO PEREZ HERNANDEZ
Alcalde municipal de Tame
Tame.-

La Contraloría Departamental de Arauca, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, y en cumplimiento del Plan General de Auditoría para la vigencia 2014, practicó auditoría especial a la línea de contratación administrativa correspondiente a las vigencias 2012 y 2013, a través de los principios de eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición, teniendo en cuenta que el proceso de contratación pública se efectúe conforme a las normas legales vigentes y aplicables a cada vigencia fiscal.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos de auditoría compatibles con los de general aceptación; por lo tanto, requirió de planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe.

El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión contractual.

Concepto sobre la gestión y los resultados:

Los resultados del ejercicio auditor permiten conceptuar, que en la contratación adelantada durante las vigencias 2012 y 2013 por la administración municipal de Tame, con respecto a los contratos evaluados, la administración no adelantó un debido seguimiento y aplicación de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios, observándose deficiencias de planeación, publicidad, seguimiento y control interno a este proceso, tal como se reseña en el informe.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

5

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



Consolidación de Hallazgos:

De la evaluación realizada y como resultado del proceso auditor se determinaron diez (10) hallazgos administrativos.

MARIA LOURDES CASTELLANOS BELTRÁN
Contralora Departamental.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

6



8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250



Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia



Email: cdeparauca@telecom.com.co



INFORME FINAL DE AUDITORIA ESPECIAL A LA CONTRATACIÓN SUSCRITA DURANTE LAS VIGENCIAS 2012 Y 2013 POR EL MUNICIPIO DE TAME

1. ASPECTOS GENERALES

El municipio de Tame, de conformidad con el artículo 286 de la Constitución Política es una entidad territorial cuyo régimen contractual está previsto en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás normas que la reglamentan, como también lo dispuesto en el literal a) numeral 1º del artículo 2º de la Ley 80, artículo 355 de la Constitución Política que contempla los contratos de interés público, Ley 489 de 1998 que establece los Convenios Interadministrativos, artículo 95 y 96 de los convenios de asociación.

Fundamentado en los procedimientos se elaboró e implementó el manual de contratación, teniendo como propósito fijar las directrices, estándares, lineamientos, procedimientos y pautas de la actividad contractual que debe adelantar la administración municipal en cumplimiento de su misión institucional, manual que fue modificado en la vigencia de 2010 y que supuestamente fue el aplicado para direccionar la contratación de la vigencia 2012 y 2013 y del cual a la fecha no se ha surtido modificación alguna.

De igual manera mediante resolución número 319 del 28 de marzo de 2011, se adoptó el manual de interventoría y supervisión de la entidad, herramienta que sirvió de apoyo para realizar la supervisión e interventorías a todos los contratos que ejecutó la entidad durante las vigencias auditadas.

2. CONTROL INTERNO

Control interno y contratación estatal

De acuerdo con el artículo 65 de la ley 80 de 1993, el control previo de los contratos corresponde a la oficina de Control Interno.

La oficina de Control interno o la persona encargada de estas funciones debe hacer un control administrativo a fin de garantizar a la administración que antes de suscribir un contrato éste cumpla con todos los requisitos previos para tal fin, los

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

cuales deben estar claramente definidos dentro de los manuales de procedimientos para la contratación correspondientes a cada una de las actividades administrativas. La administración debe diseñar los procedimientos adecuados para que exista definición de responsabilidades y control sobre los procedimientos administrativos.

En cumplimiento de lo señalado en el inciso 3 del artículo 65 de la ley 80 de 1993 la persona encargada de estas funciones debe realizar actividades de verificación para ejercer un adecuado control previo administrativo de los contratos a fin de que estos procesos estén acordes con lo establecido en la Ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.

Durante las vigencias evaluadas la oficina de control interno realizó auditorías internas a la contratación, pero pese a ello se observaron deficiencias por falta presuntamente de tomar los correctivos necesarios de manera oportuna.

Revisión del manual de contratación:

El manual aprobado por la administración para adelantar el proceso contractual del municipio Tame durante las vigencias 2012 y 2013, venía vigente de años anteriores, sin que se haya surtido ninguna actualización respecto a la normatividad expedida con posterioridad a la fecha de aprobación del mismo, tal como el Decreto 1510 de 2013, normatividad de gran relevancia al momento de realizar la contratación administrativa, decreto 734 de 2012, etc.

Plan de Adquisiciones: El plan de adquisiciones es la programación de las necesidades de las entidades públicas que se priorizan de acuerdo con el presupuesto asignado para cada vigencia y que se traducen en la contratación de **bienes, servicios y obras públicas**. En este sentido es el mapa de navegación de la actividad contractual.

Antes de iniciar cualquier trámite encaminado a la suscripción de un contrato o al adelantamiento de un proceso de selección contractual se debe verificar que la satisfacción de la necesidad se encuentre incluida o se incluya en el plan de adquisiciones o de compras institucional.

Durante las vigencias 2012 y 2013 el plan de compras de la administración municipal no fue realizado acorde con las necesidades de cada una de las áreas y con la planeación de la contratación. En su contenido no se observa la programación de los servicios requeridos y de las obras públicas.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

8

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



Para la vigencia 2012 la administración presentó como plan de compras un listado de bienes por valor de \$7.049.500.00 y como ejecución de éste, el documento presentado en trabajo de campo corresponde al mismo listado y por igual valor.

Verificado el contenido sólo se observa la programación de la adquisición de bienes, sin que se observe la programación de adquisición de servicios y de obras públicas, corresponde a un lleno de requisito ante las exigencias de la norma.

Para la vigencia 2013 este fue más acorde con la realidad de la administración, el cual ascendió a \$19.275.921.654.00

De conformidad a lo establecido en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, a más tardar el 31 de enero de cada año todas las entidades del Estado deben publicar en su respectiva página web los planes generales de compras. Consultada la página web del municipio, el plan general de compras de la vigencia 2012, no fue publicado, en contravención de la norma citada.

La contratación que se realizó durante las vigencias 2012 y 2013, al menos la analizada por este ente de control, no mantuvo en su totalidad concordancia con el plan de compras

3. EVALUACIÓN CONTRACTUAL

Para evaluar la contratación se tomó una muestra de cuarenta y tres (43) contratos que conforme a su valor corresponde al 36.65% del total contratado durante las vigencias 2012 y 2013, (excluyendo la contratación financiada con regalías), contratación que durante el trabajo de campo fue evaluada en sus tres (3) etapas: precontractual, contractual y post-contractual.

Durante la vigencia 2012 la administración municipal de Tame suscribió compromisos por un valor de \$1.695.334.893.00 aproximadamente y para la vigencia 2013 la suma de \$8.726.178.795.00, para un total de compromisos que ascendió a \$10.421.513.688.00.

De la evaluación contractual, objeto de la muestra realizada en el trabajo de campo al municipio, se evidenció, inobservancia de la normatividad vigente relacionada con el proceso contractual, deficiencias de planeación, de publicidad y de control administrativo que conforme a la Ley 80 de 1993 debe adelantar la oficina de control interno.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

3.1 Contratación vigencia 2012

- **Contrato de prestación de servicios N° 053 del 24 de octubre de 2012**, Contratista: Víctor Gerardo López Aldana, Valor: \$15.000.000, Objeto: asesoría al despacho del alcalde en aspectos administrativos y financieros de competencia del ente municipal., Plazo: Dos (02) meses.

Observaciones:

El estudio de la necesidad establece contratar los servicios profesionales como apoyo al despacho del señor Alcalde y evitar así, de alguna forma, el incumplimiento o retardo en dichas obligaciones.

Analizado los estudios previos se observó que la administración si cuenta con profesional idóneo en los procesos administrativos y financieros que ejecuta en el cumplimiento de su misión institucional, sin embargo el ordenador del gasto deja expresa constancia que la contratación de servicios del profesional es necesaria, por cuanto en la nómina del municipio de Tame no existe el personal suficiente para atender estas actividades de naturaleza administrativa y financiera.

Observándose un contrato por valor de \$15.000.000, para ser cancelado en dos meses, de lo que se puede concluir que se cancela \$7.500.000, mensuales o actas parciales mensuales, suma mayor al salario del ordenador del gasto de lo cual se tiene: “ Si bien el contrato puede considerarse de prestación de servicios profesionales, en razón a que el objeto y las actividades del mismo, están relacionadas con actividades propias del ejercicio de la profesión del contratista, y existe la presencia de conocimientos intelectuales específicos sobre la materia, al igual que se cuenta con certificaciones que acreditan la idoneidad y la experiencia de la persona que se contrató; también estos contratos requieren unas exigencia especiales, que disponen que los órganos públicos sólo podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, cuando no exista personal de planta especializado para la labor requerida con capacidad para realizar las actividades que se contratan, de manera que para suscribir este tipo de contratos debe existir certificación del jefe del organismo que dé cuenta de alguna de las siguientes situaciones: a. Es imposible atender la actividad con personal de planta. b. Cuando el desarrollo de la actividad requiere grado de especialización. c. Existiendo personal de planta ese no es suficiente, la justificación debe ser suscrita por el ordenador del gasto haciendo mención a la idoneidad y experiencia para los servicios. d. Igualmente, tampoco se podrán celebrar estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

10

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

objeto igual al del contrato que se pretende suscribir, salvo autorización expresa del jefe de la respectiva entidad contratante, especificando que esta autorización estará precedida de la sustentación sobre las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones por realizarse.

Y también de manera excepcional, para aquellos eventos en los que se requiera contratar servicios altamente calificados, podrán pactarse superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y para fiscales a cargo del empleador. En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.

Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle, situación que no es el caso de acuerdo con lo evidenciado en trabajo de campo.

Es necesario tener en cuenta la prohibición especial acerca de la remuneración del contratista, ésta no permite pactar pago de servicios personales, encaminados atender asuntos propios de la respectiva entidad, que tenga un valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad. En tal sentido el decreto 2785 del 04 de agosto de 2011 estableció en su artículo 1º. la prohibición del pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad." Para mayor ilustración se transcribe el artículo 1º del Decreto 2785 de 2011: "**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 4º del Decreto 1737 de 1998 modificado por el artículo 2º del Decreto 2209 de 1998, el cual quedará así:

"**Artículo 4º.** Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

11

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

Parágrafo 1°. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a este en cada uno de dichos períodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.

Parágrafo 2°. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de "remuneración servicios técnicos" desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.

Parágrafo 3°. De manera excepcional, para aquellos eventos en los que se requiera contratar servicios altamente calificados, podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y para fiscales a cargo del empleador. En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.

Parágrafo 4°. Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle".

- **Contrato de prestación de servicios N°091 del 24 de diciembre de 2012,** Contratista: José Luis Estrada Landaeta, Valor: \$15.000.000, Objeto Diseño diagramación elaboración e impresión de la revista de gestión pública de la alcaldía municipal de Tame, Plazo: Cinco (5) días.

Observaciones:

La propuesta presentada no evidencia el recibido o radicado por parte de la administración municipal, situación que no permite demostrar si ésta fue presentada dentro del término establecido en el cronograma de la invitación.

El servicio objeto del contrato no fue programado en el plan de compras para la vigencia 2012

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

12

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

El contrato fue liquidado el 31 de diciembre de 2012, mientras que su publicación en el Sistema Electrónico de Contratación pública no ha sido realizada después de transcurrido casi dos (2) años y no dentro de los tres (3) días hábiles siguientes; incurriendo la administración en inobservancia de lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012 vigente para la fecha de los hechos.

Frente a lo anterior a continuación se transcribe lo dispuesto en el parágrafo 1 del citado artículo.- “La falta de publicación en el SECOP de la información señalada en el presente artículo constituirá la vulneración de los deberes funcionales de los responsables, la que se apreciará por las autoridades competentes de conformidad con lo previsto en el Código Disciplinario único.”

En ejecución del objeto contractual se dieron entrada a almacén de 1500 revistas las que fueron entregadas en su totalidad mediante salida de almacén a la supervisora del contrato, observándose por parte de dicha funcionaria evidencias de entrega de 1.409 revistas, solamente.

- **Contrato de prestación de servicios N° 051 del 18 de octubre de 2012,** Contratista: JMC servicios integrales SAS R/L. José Manuel Carrillo Aponte, Valor: \$27.849.860, Objeto: Garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el municipio de Tame año 2012, Plazo: Dos (2) meses.

Observaciones:

El objeto contratado no fue programado en el plan de compras de la vigencia 2012.

Dentro de la carpeta que soporta el contrato se observaron cotizaciones fechadas del 05 de septiembre de 2012, supuestamente para estudio de mercado, cotizaciones que no evidencian el recibido por parte de la administración municipal.

La factura presentada por el contratista adolece de la fecha de expedición, presentándose Inobservancia de los requisitos de una factura establecidos en el artículo 774 del Código de Comercio, además de lo dispuesto en el artículo 617 del estatuto tributario, modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995.

Verificada la publicación del proceso contractual en el Secop, se observa que la administración incurrió en inobservancia de lo dispuesto en el artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012, al no dar publicidad en el sistema electrónico de la

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

13

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

contratación pública al contrato de prestación de servicios N° 051 del 18 de octubre de 2012, así como tampoco a la liquidación del mismo suscrita el 28 de diciembre de 2012.

- **Contrato de suministro N° 02 del 30 de noviembre de 2012**, Contratista: Consorcio Raciones Tame, Valor: \$30.000.000, Objeto: Suministro de raciones al personal de la fuerza pública que se desplaza al municipio de Tame, Plazo: Treinta (30) días.

Observaciones:

La administración incurrió en inobservancia del artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012, al omitir la publicación en el sistema electrónico de la contratación pública Secop, del contrato, la suspensión, la prórroga y la liquidación del mismo.

Es de observar la falta de planeación por cuanto se adelantó un proceso contractual sin tener la certeza de la necesidad de los bienes a adquirir para el periodo de tiempo que correspondió al plazo de ejecución pactado, más aún cuando se trata de raciones alimenticias; situación que se evidencia con la suspensión del contrato, así como su posterior prórroga, superando con ello la vigencia fiscal e incurriendo en inobservancia del principio de anualidad presupuestal.

- **Convenio de cooperación N° 005 del 16 de agosto de 2012**, Contratista: Fundación Edgar Guzmán Tafur, Valor: \$127.120.000, Objeto: Apoyo a la realización de eventos culturales en los municipios del departamento de Arauca Evento cultural el Girara de Oro municipio de Tame, Plazo:

Observaciones:

En la carpeta contentiva del contrato no se observa invitación alguna realizada por la administración en aras de seleccionar al contratista, así como tampoco se realiza publicación en el SECOP de la invitación que permita la participación en igualdad, transparencia y libre concurrencia de entidades sin ánimo de lucro.

“El principio de transparencia en materia de contratación del Estado debe entenderse como un principio de carácter general aplicable a la totalidad de los mecanismos de selección de contratistas establecidos por el legislador, tendientes a garantizar la imparcialidad y la escogencia objetiva del contratista, en aras de escoger la propuesta más favorable a la entidad y a los fines por ella perseguidos, todo dentro de un marco de

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

14

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



igualdad y libre concurrencia de quienes pretendan participar en la actividad contractual del Estado.” (Procuraduría General de la nación)

La propuesta presentada el 9 de agosto de 2012, no evidencia el recibido por parte de la administración.

De otra parte se observó que el certificado de antecedentes disciplinario fue expedido por la Procuraduría el 01 de octubre de 2012, casi dos (2) meses después de suscrito el convenio, situación irregular cuando dicho documento jurídico se constituye en un requisito habilitante que debe ser presentado como soporte de la propuesta.

El servicio objeto del contrato no fue programado en el plan de compras de la vigencia 2012.

La factura presentada por el contratista adolece de la fecha de expedición, presentándose Inobservancia de los requisitos de una factura establecidos en el artículo 774 del Código de Comercio, además de lo dispuesto en el artículo 617 del estatuto tributario, modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995.

El informe presentado por el supervisor designado, en su contenido se limita sólo a certificar el cumplimiento del contrato, sin que exista un informe detallado y serio de los distintos ítems que integran el objeto contratado. La supervisión es una función administrativa orientada a ejercer el control y la supervisión de los procesos de contratación que desarrolla la administración, con el fin de salvaguardar los intereses de la entidad y garantizar la correcta ejecución en todas sus etapas; por consiguiente el supervisor debe presentar al finalizar el término de ejecución del contrato, un informe sobre su gestión de vigilancia y control donde se evidencien las actividades desarrolladas para garantizar el cumplimiento del contrato a su cargo y las desarrolladas por el contratista bajo su supervisión, con el fin de demostrar los resultados obtenidos.

El convenio fue liquidado mediante acta del 03 de septiembre de 2012, observándose con fecha 26 de octubre de 2012, posterior a la liquidación, un modificatorio al convenio N° 005 argumentando inconvenientes en la forma de pago pactada inicialmente, frente a los requisitos de pago de una de las fuentes de financiación (Ministerio de Cultura). Carece de legalidad el procedimiento adelantado ante esta situación presentada, observándose descuido y falta de planeación por parte del municipio al pactar formas de pago cuando se encuentran supeditados a requisitos previamente adquiridos, como fue el caso, con otra

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

15

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

entidad de financiación del convenio. Vale la pena recordar que la liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico.

3.2 Contratación vigencia 2013

- **Contrato de suministro N° 105 del 06 de agosto del 06 de agosto de 2013**, Contratista: Compañía de servicios Los Centauros SA, Valor: \$49.921.104, Objeto: Suministro de combustible para la fuerza pública del municipio de Tame, Plazo: Cinco (5) meses.

Observaciones:

Presunta contravención de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012, al no dar la administración publicidad en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP, del adicional de valor y de la liquidación del contrato, en la fecha de su expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, tal como lo establece la norma. El adicional de valor fue suscrito el 13 de noviembre de 2013 y el acta de liquidación el 23 de diciembre de 2013, mientras que la publicación se efectuó el 29 de octubre de 2014.

- **Contrato de prestación de servicios N° 225 del 30 de diciembre de 2013**, Contratista: Fundación para el desarrollo social de la Orinoquia R/L. Carlos Arley Gómez, Valor: \$10.000.000, Objeto: Fortalecimiento a las escuelas de formación deportiva mediante la realización de cinco jornadas de capacitación en las disciplinas de ciclismo microfútbol y fútbol, Plazo: Un (1) mes.

Observaciones:

La propuesta presentada por el único oferente, no evidencia el recibido por parte de la alcaldía municipal, situación que no permite demostrar si ésta fue presentada dentro del término establecido en el cronograma de la invitación.

El servicio objeto del contrato no fue programado en el plan de compras de la vigencia 2013.

Las planillas de control de asistencia adolecen del nombre y firma de quien imparte las capacitaciones, al igual que no especifica la disciplina deportiva impartida.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

16

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

De otra parte, el contrato fue suscrito el 30 de diciembre de 2013 con plazo de ejecución de un (1) mes y acta de inicio del 07 de enero de 2014, superando con la ejecución pactada la anualidad, en inobservancia de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, que a la letra dice: *“Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.*

En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.”

Así también, el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 que modificó el artículo 1 del Decreto 1957 de 2007, establece: -. *“Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.*

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

17

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

Se debe tener en cuenta que dentro de un proceso adecuado de planeación en todos los niveles, el presupuesto debe ser ejecutado dentro de la vigencia para la cual fue aprobada y sólo en **casos excepcionales**, se deben constituir reservas con aquellos compromisos legalmente adquiridos que no han podido ser ejecutados en su totalidad dentro de dicha vigencia.

Al respecto es relevante traer acotación los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y la Circular N° 031 del 20 de octubre de 2011, emitida por la Procuraduría General de la Nación en cabeza del Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado, donde se conceptúa lo siguiente: "(...) las entidades podrán constituir reservas presupuestales ante la verificación de eventos imprevisibles que impidan la ejecución de los compromisos dentro del plazo inicialmente convenido y que se traduzca en que la recepción del bien o servicio sólo pueda ser verificada en la vigencia fiscal siguiente".

Por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como "un instrumento de **uso excepcional, o sea, esporádico** y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiéndose desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal".

También se presenta presuntamente inobservancia del artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012, vigente para la fecha de los hechos, al no publicar en el SECOP el acta de liquidación suscrita el 29 de enero de 2014.

- **Convenio de cooperación N° 01 del 04 de febrero de 2013**, Contratista: Asociación de mujeres trabajadoras por la primera infancia AMTPION R/L. Alix Yaneth Villamizar PAB, Objeto: Garantizar atención integral a 40 adultos mayores que se encuentran en el centro de bienestar del adulto mayor año 2013, Plazo: Nueve (9) meses.

Observaciones:

Dentro del expediente que soporta el convenio, no se observa ninguna invitación a ofertar cursada por la administración municipal al contratista, situación que genera incertidumbre sobre la forma como fue enterado el contratista acerca de la necesidad del servicio. Tampoco se realizó publicación en el SECOP de la

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

18

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



invitación que permita la participación en igualdad, transparencia y libre concurrencia de entidades sin ánimo de lucro.

La propuesta presentada el 01 de febrero de 2013, no evidencia el recibido por parte de la administración.

Los certificados, el de antecedentes fiscales y el de antecedentes disciplinarios, fueron consultados por la administración hasta el día 14 de febrero de 2013, diez días después de suscrito el convenio. Situación irregular cuando dichos documentos jurídicos se constituyen en requisitos habilitantes que deben ser presentados como soporte de la propuesta o consultados con anterioridad a la suscripción del contrato, exponiendo a la entidad a contratar con personas incurso en procesos fiscales o disciplinarios. Es de observar que la falta de verificación de dichos requisitos puede llevar a la administración a contratar con una persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la Ley, falta tipificada como gravísima en el numeral 30 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Las facturas de venta N° 4012, 4026 y 4028, presentadas por el contratista adolecen de fecha de expedición, en inobservancia de los requisitos de una factura establecidos en el artículo 774 del Comercio, además de lo dispuesto en el artículo 617 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995.

Los servicios objeto del contrato no fueron programados en el plan de compras de la vigencia 2013.

- **Convenio de cooperación N° 021 del 22 de julio de 2013**, Contratista: Corporación cultura llanera llano y vaquería R/L. Henry García Reyes, Valor: \$77.326.500, Objeto: Implementación de escuelas de formación artística y cultural Nicho Propio para las juventudes y la paz en el municipio de Tame, Plazo: Cinco (5) meses.

Observaciones:

El servicio contratado no fue programado en el plan de compras de la vigencia 2013.

En el expediente contentivo de los documentos que soportan el contrato, no se observa la invitación a ofertar, desconociéndose como fue enterado el contratista

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

19

 8856628 - 8856629 - 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca - Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

de la necesidad del servicio por parte de la administración municipal; así tampoco, revisado el sistema electrónico de contratación pública no se hizo ninguna invitación por este medio.

La propuesta presentada el 15 de junio de 2013 por el contratista, no evidencia el recibido por parte de la alcaldía.

Las planillas de asistencia no registran el lugar de realización, ni el horario en que fueron impartidas las capacitaciones objeto del contrato.

La factura de venta presentada por el contratista, adolece de la fecha de expedición, en contravención de los requisitos mínimos que dicho documento debe contener, tal como lo establece el Código de Comercio y el Estatuto Tributario.

El informe final presentado por el supervisor del contrato, su contenido fue muy deficiente, sólo se hace una transcripción de los ítems del contrato pero no de su ejecución. El supervisor debe presentar al finalizar el término de ejecución del contrato, un informe sobre su gestión de vigilancia y control, donde se evidencien las actividades desarrolladas para garantizar el cumplimiento del contrato a su cargo y las desarrolladas por el contratista bajo su supervisión, con el fin de demostrar los resultados obtenidos.

- **Convenio de cooperación N° 027 del 09 de agosto d 2013**, Contratista: Fundación Edgar Guzmán Tafur R/L. Orlando Gómez Duarte, Valor: \$175.892.803 + Adición \$33.000.000, Objeto: Implementar programas de cultura deporte y formación para el ocio y el trabajo para 250 adultos mayores, ciento cincuenta de la zona urbana y cien de la zona rural como protagonistas de su desarrollo personal, familiar y comunitario en el municipio de Tame año 2013, Plazo: Dos (2) meses.

Observaciones:

En la carpeta contentiva del expediente que soporta el convenio, no se observa la invitación realizada por la administración municipal a efecto de que los interesados en participar presentaran sus propuestas; así también se consultó la página del SECOP, observándose sólo la publicación de los estudios previos y del convenio.

Los servicios que integran el objeto contratado, no fueron programados en el plan de compras de la vigencia 2013.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

20

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

En las planillas mediante las cuales se realiza el control de asistencia de los participantes, no se registra el nombre del capacitador.

- **Contrato de prestación de servicios N° 169 del 17 de octubre de 2013**, Contratista: Leonel Granados Estrada, Valor: \$10.000.000, Objeto: Elaboración de la política pública de juventud vigencia 2013, Plazo: Dos (2) meses.

Observaciones:

La propuesta presentada y fechada del 17 de octubre de 2013, adolece de recibido o radicado de la administración municipal.

El servicio contratado no fue programado en el plan de compras de la vigencia 2013.

En la carpeta contentiva del contrato no se observó la certificación de cumplimiento expedida por el supervisor, que permita evidenciar el cumplimiento a satisfacción del servicio contratado; en inobservancia de la cláusula décima cuarta del contrato.

Confrontado el informe final presentado por el contratista, con el informe final presentado por el supervisor del contrato, se observa en su contenido falta de objetividad por parte del supervisor por cuanto se limitó a transcribir el contenido del informe presentado por el contratista y no de la gestión de vigilancia y control, evidenciando las actividades desarrolladas dirigidas a garantizar el cumplimiento del contrato.

- **Contrato interadministrativo N° 059 del 25 de abril de 2013**, Contratista: Campus Tecnológico y Universitario de la Orinoquia, Valor: \$50.000.000, Objeto: Fortalecimiento a la educación superior en el municipio de Tame, Plazo: Tres (3) meses.

Observaciones:

En el expediente del contrato se observaron cotizaciones dirigidas al contratista, fechadas del 27 de marzo de 2013, sin recibido por la administración municipal, posiblemente fueron las utilizadas para el estudio de mercado necesario para la elaboración del estudio previo.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

21

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



La propuesta fue presentada el 9 de abril de 2013, sin que se evidencie el recibido o radicado por parte de la administración municipal, documento que carece además de la firma del representante legal de la firma contratista.

De otra parte se observa falta de planeación al pactar el plazo de ejecución del contrato abarcando el período de vacaciones de los estudiantes de los colegios beneficiados con las capacitaciones objeto del contrato, evidenciado con la suspensión a que hubo lugar en razón a las vacaciones escolares, a menos de un mes de haberse iniciado su ejecución.

Así también se presenta inobservancia del artículo 774 del Código de Comercio y del artículo 617 del Estatuto Tributario, al no exigir la administración al contratista la expedición de las facturas con el lleno de los requisitos mínimos, evidenciado en la factura de venta N° 005 que adolece de fecha y de la desagregación de los servicios prestados por el contratista.

El servicio objeto del contrato no fue programado en el plan de compras de la vigencia 2013.

Es importante a futuro en esta clase de objetos contractuales que se ejecutan en los centros educativos o colegios del municipio, para una mayor transparencia, solicitar al contratista certificación de los rectores de dichos establecimientos educativos sobre el cumplimiento del objeto contractual.

- **Contrato de prestación de servicios N° 216 del 13 de diciembre de 2013,** Contratista: Fundación Santa Bárbara R/L. Armando Parra Mendoza, Objeto: Diseño diagramación elaboración e impresión de la revista de gestión pública de la alcaldía municipal de Tame, Plazo: Quince (15) días.

Observaciones:

La única propuesta presentada no registra el recibido o radicado de la administración municipal, que permita evidenciar que su presentación se dio dentro del término previsto en el cronograma.

Así también el servicio objeto del contrato no fue programado en el plan de compras de la vigencia 2013.

Dentro del expediente que contiene los documentos que soportan el proceso contractual no se observa el certificado de antecedentes disciplinarios de la

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

22

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

persona jurídica, sólo el del representante legal. Es de importancia recordar que dicho documento se constituye en requisito habilitante y debe ser presentado junto con la propuesta o en su defecto consultado en la página web de la Procuraduría. Su omisión expone al ente público a contratar con personas incurso en procesos disciplinarios.

De igual forma se observó contravención del artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012, al omitir la publicación en el SECOP del acta de liquidación suscrita el 27 de diciembre de 2013, siendo éste uno de los actos administrativos que debe publicarse dentro del proceso contractual.

De la evaluación realizada a la entrega de las revistas objeto del contrato, se recomienda llevar un mejor control de la distribución de las mismas que permitan evidenciar la entrega total y cumplir con la finalidad del contrato. Con respecto a la calidad de la impresión contratada, en aras de la austeridad del gasto público a continuación se transcribe el artículo 8 del Decreto 3667 de 2006 que modificó el artículo 8 del Decreto 1737 de 1998:

"Artículo 8°. La impresión de informes, folletos o textos institucionales se deberá hacer con observancia del orden y prioridades establecidos en normas y directivas presidenciales en cuanto respecta a la utilización de la Imprenta Nacional y de otras instituciones prestatarias de estos servicios. En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente la edición, impresión o publicación de documentos que no estén relacionados con las funciones que legalmente deben cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo, ni de impresiones con policromías, salvo cuando se trate de cartografía básica y temática, de las campañas institucionales de comunicación de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y de las publicaciones que requieran efectuar las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden nacional que tengan un intercambio económico frecuente con empresas extranjeras o cuyo desarrollo empresarial dependa de la inversión extranjera, cuando la finalidad de tales publicaciones sea la difusión y promoción de las perspectivas económicas y posibilidades de desarrollo que ofrece el país.

- **Contrato de obra pública N° 197 del 20 de noviembre de 2013**, Contratista: Unión temporal BIOPARQUES R/L. Nelson Gerardo Waken, Valor: \$119.999.999, Objeto: Suministro e instalaciones de parques biosaludables y mobiliario urbano para el municipio de Tame, Plazo: Cuarenta y cinco (45) días.

Observaciones:

En inobservancia de las normas de planeación, la obra objeto del contrato no fue programada en el plan de compras de la vigencia 2013.

Verificado el plazo pactado de ejecución de cuarenta y cinco (45) días y teniendo en cuenta que conforme a acta se dio inicio a la ejecución el 10 de diciembre de 2013, la administración municipal pactó una ejecución superando la vigencia y con ello contraviniendo el principio de anualidad presupuestal y lo establecido en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003. Se debe tener en cuenta que dentro de un proceso adecuado de planeación en todos los niveles, el presupuesto debe ser ejecutado dentro de la vigencia para la cual fue aprobada y sólo en **casos excepcionales**, se deben constituir reservas con aquellos compromisos legalmente adquiridos que no han podido ser ejecutados en su totalidad dentro de dicha vigencia.

De otra parte la administración en contravención de lo establecido en el artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012, no dio publicidad a la suspensión realizada a la ejecución del contrato, como tampoco a la liquidación del mismo.

Así también se observó que la factura de venta presentada por el contratista, contraviene lo establecido en el artículo 774 del Código de Comercio y el artículo 617 del Estatuto Tributario, al no registrar dicha factura la fecha de expedición.

- **Convenio Interadministrativo Número 079 del 14 de junio de 2013**, contratista: Campus tecnológico para la paz, cultura y la convivencia pacífica, objeto: Cátedra lúdica para la paz, cultura y convivencia pacífica; Valor: \$54.000.000 Plazo: Cinco (5) meses.

Observaciones:

Analizado el objeto contractual junto a todo el expediente del mismo, nos llevo a consultar las normas que por competencia corresponde al objeto contratado, de lo cual se encontró que la ley 1448 DE 2011 reglamentada por el Decreto Nacional 4800 de 2011, que a su vez es reglamentado por el decreto Nacional 3011 de 2013 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones y que junto al plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana del municipio de Tame, adoptado por el Decreto 035 del 06 de julio de 2012, en el cual se observó la adopción del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para el

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

24

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



municipio durante la vigencia 2012 al 2015, el cual se tiene como guía estratégica del diseño y puestas en marcha de tácticas que garanticen la integridad de los derechos fundamentales de todos los habitantes del municipio de Tame.

De igual manera la ley 1421 del 21 de diciembre de 2010, artículo 6 que modifica el artículo 119 de la ley 418 de 1997; el Decreto 399 de 2011, decreto 1355 de 1970, artículo 2 y artículo 39; ley 599 de 2000, ley 600 de 2000, ley 906 de 2004, ley 1068 de 2006, código de infancia y adolescencia, (señala instrucciones precisas para la administraciones municipales), ley 1142 de 2007 prevención y represión de actividades delictivas, ley 1151 de 2007 planes integrales de seguridad, como mecanismos de las entidades territoriales, decreto 2615 de 1991 contiene lo referente a Consejos de Seguridad, decreto 2170 de 2004 establece los comités de orden público.

Lo anterior para precisar que en ninguna de estas normas se establece la cátedra de PAZ, esta se acaba de implementar mediante la ley 1732 del 01 de septiembre de 2014, en todas las instituciones educativas del país. Así las cosas desconocemos cuales fueron los argumentos jurídicos reales por medio de la cual la administración realizó el proceso contractual en estudio, si bien es cierto “Las negociaciones de La Habana avanzaban, Colombia se preparaba para llevar la educación para la paz a las aulas. Lo cual estuvo a cargo del Ministerio de Educación Como el protagonista de esta historia, otros 18.000 niños, niñas y adolescentes, aproximadamente, forman o formaron parte de las guerras en Colombia. Sus casos recuerdan una vez más que hay una ligazón entre conflicto armado y niñez, asunto que comienza a ser evidente en el marco de las negociaciones de paz.

Una de las conclusiones a las que ha llegado el Gobierno es que la cátedra no puede ser solamente una asignatura teórica: “No se puede caer en el error de pensar que sólo con obtener conocimientos los estudiantes desarrollarán capacidades que les permitan respetar y solidarizarse con los otros y dirimir situaciones conflictivas de manera pacífica. El aprendizaje de las competencias ciudadanas sólo se consolida tras la experiencia repetida y consistente en todos los espacios de interacción”.

Pese a que el Ministerio admite que aún no ha dialogado con los establecimientos educativos del país para consolidar la propuesta, tiene planeado promover jornadas de discusión con las secretarías de Educación para que esta idea se sume a los esfuerzos que han venido adelantándose en algunos lugares del país en materia de convivencia y paz. De hecho, el gobierno busca que la cátedra sea

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

25

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

un elemento complementario de la ley general de Educación, del sistema nacional de Convivencia Escolar y la Ley de Víctimas.”

La Cátedra de la Paz tendrá como objetivo crear y consolidar un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible que contribuya al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Consolidándose la propuesta que da algunas luces sobre la forma en que la paz podría llegar a ser un tema más tangible en la vida de los niños. Se trata de la Ley 1732 de 2014, que obliga a las instituciones educativas (desde preescolar hasta educación superior) a implementar una “cátedra de la paz”. El objetivo es “consolidar un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible”.

El Congreso la aprobó en junio pasado y estableció que en seis meses deberían estar listos los lineamientos para implementarla en todos los centros educativos.

El Ministerio de Educación definirá el presupuesto y la orientación pedagógica de la cátedra, y aunque el proyecto es aún incipiente, ya hay unos avances en la implementación del programa.

De esta manera, las instituciones educativas de preescolar, básica y media, incluirán en sus respectivos planes de estudio la Cátedra de la Paz, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Por su parte, las instituciones de educación superior, en virtud del principio de autonomía universitaria, desarrollarán la Cátedra de la Paz, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.

Por esta razón, la estructura y funcionamiento de la cátedra serán determinados por el reglamento correspondiente que deberá expedir el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la Ley 1732 de 2014, a través del Ministerio de Educación, quien podrá coordinar la reglamentación con los Ministerios del Interior y de Cultura.

El artículo 5º, señala que “El Plan Nacional de Desarrollo Educativo de que trata el artículo 72 de la Ley 115 de 1994, deberá tener en cuenta la Cátedra de la Paz como un factor determinante para su ejecución”.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

26



8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250



Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia



Email: cdeparauca@telecom.com.co



Se conmina a la administración que así como se lanzó este proyecto, antes de la pronunciación del gobierno nacional, continúe en la vigilancia permanente en su municipio y sus instituciones educativas, para que se implementen estos escenarios de PAZ desde las aulas de los colegios.

Contrato de Obra pública N° 014 del 30 de enero de 2013, Contratista: Promotora de Proyectos y bienes Ltda. Construbien Ltda. R/L. Leonel Saavedra Rodríguez., Valor: \$129.971.152, + \$19.973.869.97, valor total del contrato \$149.945.021, Objeto: Construcción mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la cubierta del terminal de transporte de Tame., Plazo: Dos (02) meses.

Observaciones:

Verificado el plan de compras de la vigencia 2013, el servicio objeto del contrato no fue programado en el plan de compras. Al respecto la procuraduría delegada para la vigilancia preventiva de la función pública ha precisado en varias oportunidades las implicaciones en las prácticas de la planeación; antes de iniciar cualquier trámite encaminado a la suscripción de un contrato o al adelantamiento de un proceso de selección contractual se debe verificar que la satisfacción de la necesidad se encuentre incluida o se incluya en el Plan de Compras institucional y que, por tanto, se encuentre o se efectúen los trámites de ley para contar con el presupuesto que ampare la contratación.

Después de esta verificación, que puede involucrar un ajuste al plan de compras, incluyendo el nuevo requerimiento, con las connotaciones presupuestales de rigor, la entidad pública contratante debe proceder a elaborar los estudios previos.

Lo ideal es que el plan de compras no sufra ajustes después de su aprobación. De ahí la importancia de elaborarlo con la debida antelación y una vez efectuado el correspondiente análisis institucional.

De otra parte se observó que el contrato suscrito el 30 de enero de 2013 con plazo de ejecución de dos (02) meses y acta de inicio del 19 de febrero de 2013, término superando el principio de anualidad, en inobservancia de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, el cual a la letra dice: "Ley 819/2003 ARTÍCULO 8o. REGLAMENTACIÓN A LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

27

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. .”

Las leyes orgánicas de presupuesto conformadas por Ley 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1996, 617 de 2000 - artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92, 93 y 819 de 2003, en ese marco normativo se procede analizar el principio de anualidad, el régimen de las apropiaciones presupuestales, las reservas y las cuentas por pagar.

De igual manera el principio de anualidad establecidos en los artículos 346 y 347 de la constitución política de Colombia establecen: “Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura...” y artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva...”

El principio conlleva que, se deban incluir únicamente ingresos que se vayan a recibir efectivamente durante la vigencia y a programar gastos con la misma característica.

Este principio tiene efectos en todas las etapas del ciclo presupuestal especialmente en la programación, en la ejecución, en el seguimiento y el control.

El principio de anualidad fue reforzado con las disposiciones de la ley 819 de 2003 que le da mayor contenido a su aplicación tanto en la programación presupuestal, como en la ejecución presupuestal.

La expresión ejecutarse en su totalidad ha sido definida en los conceptos, oficios, instructivos y presentaciones de la P MHCP así:

“De conformidad con el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución, entendida como entrega de bienes o prestación de servicios, se realice en la respectiva vigencia fiscal.

Las apropiaciones de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión que se incluyan en el Presupuesto General deben corresponder a acciones o proyectos que se puedan percibir los bienes o servicios objeto del gasto dentro de la misma vigencia fiscal.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

28

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



El Presupuesto Público en Colombia es de vigencia anual por orden constitucional, y la vigencia fiscal corresponde al año calendario por disposición de la ley orgánica de presupuesto; DECRETO 111 de 1996. ARTICULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).

El proceso de contratación, principal medio de ejecución del presupuesto de gastos, debe planearse de manera acertada. Para ello es indispensable: Que los proyectos sean bien formulados con sus cronogramas ajustados y margen de contingencias Que los objetos contractuales sean ejecutables que la cláusula de duración tenga como límite la vigencia fiscal.

Esto implica un proceso de planeación fortalecido, basado en la cultura de la formulación de proyectos, con información confiable sobre el tiempo requerido para la ejecución del proyecto, los costos y las fuentes de financiación a aplicar, a demás del momento en el que se debe iniciar su ejecución.

Todo lo anterior para precisar que el contrato en estudio habiéndose iniciado el 19 de febrero de 2013, termino ejecución el 20 de enero de 2014, superándose así la anualidad.

Se debe tener en cuenta que dentro de un proceso adecuado de planeación en todos los niveles, el presupuesto debe ser ejecutado dentro de la vigencia para la cual fue aprobada y sólo en casos excepcionales, se deben constituir reservas con aquellos compromisos legalmente adquiridos que no han podido ser ejecutados en su totalidad dentro de dicha vigencia.

Al respecto es relevante traer acotación los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y la Circular N° 031 del 20 de octubre de 2011, emitida por la Procuraduría General de la Nación en cabeza del Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado, donde se conceptúa lo siguiente: "(...) las entidades podrán constituir reservas presupuestales ante la verificación de eventos imprevisibles que impidan la ejecución de los compromisos dentro del plazo inicialmente convenido y que se traduzca en que la recepción del bien o servicio sólo pueda ser verificada en la vigencia fiscal siguiente".

Por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como "un instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

29

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiéndose desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal”.

Durante la ejecución del contrato se observaron tres (03) suspensiones, tres reinicios de obra, suspensiones que dejan ver claramente la falta de planeación en razón a que el contratista sustenta la no existencia en bodega de la cubierta en policarbonato en el ítems 6 la cual no es fabricada en Colombia, adicionalmente dice que no existe disponibilidad en la región de acuerdo con los informe del distribuidor; no es posible que se suspenda un contrato por sesenta (60) días, por causas que debieron estar previstas dentro de los riesgos previsibles de la contratación.

De igual manera se observaron varias adiciones de plazo y valor, lo que permite evidenciar las deficiencias de planeación en los procesos de contratación.

De otra parte se denota deficiencia en la supervisión de la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que la supervisión es una función administrativa orientada a ejercer el control y la supervisión de los procesos de contratación que desarrolla la administración, con el fin de salvaguardar los intereses de la entidad y garantizar la correcta ejecución en todas sus etapas; por consiguiente el supervisor debe presentar al finalizar el término de ejecución del contrato, un informe sobre su gestión de vigilancia y control donde se evidencien las actividades desarrolladas para garantizar el cumplimiento del contrato a su cargo y las desarrolladas por el contratista bajo su supervisión, con el fin de demostrar los resultados obtenidos.

Finalmente es de exaltar, que el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, establece claramente que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación y responderán por sus actuaciones antijurídicas.

- **Contrato de obra pública N° 123 del 06 de septiembre de 2013**, Contratista: Cesar Sierra Sierra, Valor: \$444.518.761.99, Objeto: Construcción y mantenimiento del centro regional para la atención y reparación a las víctimas del municipio de Tame, Plazo: Tres (03) meses y quince (15) días.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

30

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

Observación:

Inobservancia del párrafo 2 del artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012 vigente para la fecha de los hechos, al dar publicidad en el Secop del contrato el día 02 de octubre de 2013, transcurridos veinte y ocho (28) días después de suscrito el contrato el cual se suscribió el 06 de septiembre de 2013, frente a lo anterior, la falta de publicación oportuna de la información en el Secop señalada en el artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012 vigente para la fecha de los hechos y para hoy artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, por las si la administración aplico: (Aplicación transitoria del Decreto número 734 de 2012. Aquellas Entidades Estatales que, por razones operativas derivadas de la necesidad de ajustar sus procedimientos internos de contratación a la nueva reglamentación, consideren necesario continuar aplicando las disposiciones del Decreto número 734 de 2012 pueden hacerlo para todos sus Procesos de Contratación durante el periodo de transición que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2013.) Constituyen además de inobservancia de la norma citada, vulneración de los deberes funcionales de los responsables.

Es de precisar que conforme a lo establecido en la norma citada la publicación en el SECOP debe hacerse en la fecha de expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.

La administración municipal no realizó la publicación del contrato dentro de los cinco (5) días siguientes a su firma tal y como lo establece la norma citada.

Verificado el plan de compras de la vigencia 2013, el servicio objeto del contrato no fue programado en el plan de compras. Al respecto la procuraduría delegada para la vigilancia preventiva de la función pública ha precisado en varias oportunidades las implicaciones en las prácticas de la planeación; antes de iniciar cualquier trámite encaminado a la suscripción de un contrato o al adelantamiento de un proceso de selección contractual se debe verificar que la satisfacción de la necesidad se encuentre incluida o se incluya en el Plan de Compras institucional y que, por tanto, se encuentre o se efectúen los trámites de ley para contar con el presupuesto que ampare la contratación.

Después de esta verificación, que puede involucrar un ajuste al plan de compras, incluyendo el nuevo requerimiento, con las connotaciones presupuestales de rigor, la entidad pública contratante debe proceder a elaborar los estudios previos.

Lo ideal es que el plan de compras no sufra ajustes después de su aprobación. De ahí la importancia de elaborarlo con la debida antelación y una vez efectuado el correspondiente análisis institucional.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

31

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

También se observó que el proceso contractual supero la anualidad del contrato, se inobservó por parte de la administración el principio de la anualidad, las leyes orgánicas de presupuesto conformadas por Ley 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1996, 617 de 2000 - artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92, 93 y 819 de 2003, en ese marco normativo se procede analizar el principio de anualidad, el régimen de las apropiaciones presupuestales, las reservas y las cuentas por pagar.

El principio conlleva que, se deban incluir únicamente ingresos que se vayan a recibir efectivamente durante la vigencia y a programar gastos con la misma característica; este principio tiene efectos en todas las etapas del ciclo presupuestal especialmente en la programación, en la ejecución, en el seguimiento y el control.

El principio de anualidad fue reforzado con las disposiciones de la ley 819 de 2003 que le da mayor contenido a su aplicación tanto en la programación presupuestal, como en la ejecución presupuestal. Así mismo el proceso de contratación, principal medio de ejecución del presupuesto de gastos, debe planearse de manera acertada. Para ello es indispensable: Que los proyectos sean bien formulados con sus cronogramas ajustados y margen de contingencias Que los objetos contractuales sean ejecutables que la cláusula de duración tenga como límite la vigencia fiscal.

Esto implica un proceso de planeación fortalecido, basado en la cultura de la formulación de proyectos, con información confiable sobre el tiempo requerido para la ejecución del proyecto, los costos y las fuentes de financiación a aplicar, a demás del momento en el que se debe iniciar su ejecución.

De manera que el contrato en estudio habiéndose iniciado el 18 de octubre con un plazo de tres (3) meses y quince (15) días, se termino el 27 de febrero de 2014, ósea cuatro meses después superándose así la anualidad.

- **Contrato de suministros N° 0199 del 26 de noviembre de 2013**, Contratista: Internacional de Construcciones, consultoría y comercio intercons SAS R/L. Walberto Berdugo Arellano., Valor: \$44.510.800, Objeto: Suministro de elementos para la implementación de una campaña publicitaria para la promoción y divulgación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por cuadrantes como estrategia de prevención del delito en el municipio de Tame., Plazo: Treinta (30) días.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

32

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

Observaciones:

No se evidencia entrada almacén en el expediente del contrato de los elementos relacionados en los 10 ítems del contrato. La entrada almacén fue aportada en trabajo de campo se observa que se está obviado este procedimiento en las órdenes de pago el cual es de responsabilidad del supervisor, si bien es cierto que varios ítems del contrato son para poner en manos de la comunidad se debe realizar la entrada y salida de almacén al tiempo a fin de evidenciar a entrega de los elementos a la comunidad.

De igual manera se observa deficiencias en el cumplimiento de parágrafo 2 del artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012 vigente para la fecha de los hechos, al dar publicidad en el Secop del contrato el día 23 de diciembre de 2013, transcurridos veinte y siete (27) días después de suscrito el contrato el cual se suscribió el 26 de noviembre de 2013, frente a lo anterior, la falta de publicación oportuna de la información en el Secop señalada en el artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012 vigente para la fecha de los hechos y para hoy artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, (Aplicación transitoria del Decreto número 734 de 2012. Aquellas Entidades Estatales que, por razones operativas derivadas de la necesidad de ajustar sus procedimientos internos de contratación a la nueva reglamentación, consideren necesario continuar aplicando las disposiciones del Decreto número 734 de 2012 pueden hacerlo para todos sus Procesos de Contratación durante el periodo de transición que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2013.) Constituyen además de inobservancia de la norma citada, vulneración de los deberes funcionales de los responsables.

Es de precisar que conforme a lo establecido en la norma citada la publicación en el SECOP debe hacerse en la fecha de expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.

Así también se evidencio que la administración contrató la prestación del servicio objeto del contrato sin encontrarse programado en el plan de compras de la vigencia 2013.

- **Contrato de prestación de servicios N° 017 del 04 de febrero de 2013,** Contratista: Víctor Gerardo López Aldana, Valor \$82.500.000, Objeto: Asesoría al despacho del alcalde en aspectos administrativos y financieros de competencia del ente municipal, Plazo: once (11) meses.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

33

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

Observaciones:

El servicio objeto del contrato no fue programado en el plan de compras de la vigencia 2013.

Pese a que el contrato establece el plan de inversión del manejo del anticipo, este muestra el pago por mensualidades de \$7.500.000 así: Honorarios \$4.830.000; desplazamiento \$1.000.000, gastos de hospedaje \$500.000, pago de servicios \$300.000, y pago de seguridad social \$870.000. En cuanto a la seguridad social, es necesario recordar a la administración que la base de cotización para los sistemas de salud y pensiones corresponderá al 40% del valor bruto del contrato facturado en forma mensualizada, porcentaje sobre el cual se calculará el monto del aporte que en salud y pensiones debe efectuarse, el cual corresponde al 12% [Hoy 12.5%] y 15% [Hoy 16%] del ingreso base, respectivamente.

A hora bien en cuanto al anticipo en el contrato; cuando una entidad estatal entrega a un contratista un “anticipo” para la ejecución de un contrato estatal, no está efectuando un “pago”, sino, permitiendo una financiación de la ejecución del objeto contractual con recursos públicos, que temporalmente son administrados por el contratista, tal como dispuso la sección tercera del consejo de Estado, mediante sentencia radicada 19.709 de noviembre 10 de 2000; así las cosas esta administración temporal de los recursos públicos por parte del contratista, lo convierte en gestor fiscal y por lo tanto, en responsable fiscal, si con su conducta dolosa o culposa llegare a generar un daño patrimonial al Estado.

Es por esto que cuando las entidades estatales entregan recursos públicos para que particulares (en este caso contratistas) lo administren, asumen el riesgo de que estos recursos no se inviertan, que se usen indebidamente o que sean objeto de apropiación indebida por parte de dichos particulares.

Por lo anterior, si una entidad estatal decide entregar a un contratista un anticipo para la ejecución de un contrato, dicho anticipo debe encontrarse debidamente justificado en los estudios previos y debe presentar algún beneficio económico para la entidad contratante, que a la vez, debe verse reflejado en el precio del contrato, porque dicho precio no puede ser el mismo cuando se entrega anticipo, que cuando no.

Para el caso que nos ocupa no entiende el grupo auditor, cual es la inversión a realizar siendo la naturaleza del contrato una prestación de servicios profesionales, o en que se beneficia la administración entregando anticipo a un

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

34

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

contratista que solo va ejecutar prestación de servicios profesionales, los cuales deben ser cancelados al terminar o entregar el servicio que se esta prestando, situación que tampoco fue contemplada en los estudios previos del contrato como debe ser.

De otra parte se observó que el monto pactado de honorarios esta superando el valor mensual pagado al ordenador del gasto, los contratos de prestación de servicio profesionales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y para fiscales a cargo del empleador. En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener, situación que no se evidenció.

Así mismo se observó que con ocasión de la ejecución del objeto contractual existen deficiencias administrativas, como son la inobservancia del principio de anualidad, la ejecución del contrato inició el 08 de febrero de 2013 por un plazo de once meses que terminarían el 08 de enero de 2014, adicionalmente se realizó un contrato adicional el 1 de noviembre de 2013 por cinco meses y quince días más, terminándose el 20 de junio de 2014, superando la anualidad.

De acuerdo a lo anterior se observa la práctica generalizada de adquirir elevados compromisos al final de la vigencia, como lo fue el contrato adicional de plazo y valor, realizado sin la debida planeación, únicamente con el propósito de omitir requisitos legales; estas situaciones afectan la transparencia en el uso de los recursos públicos, en especial cuando de antemano se sabe que el servicio será recibido en las vigencias fiscales siguientes. Las deficiencias en la planeación contractual y el interés por no generar pérdidas de apropiación como supuesto indicador de eficiencia y eficacia, pueden llevar a que, al no contar con los tiempos suficientes para ejecutar los recursos, se omitan procesos de selección reglada o se fraccionen objetos con el propósito de vulnerar el principio de la transparencia que se garantiza en los procesos de selección reglada.

En cuanto a los procesos de selección reglada la administración debe tener en cuenta que si bien es cierto la contratación de servicios profesionales se realiza por la modalidad de contratación directa esta debe garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y, en especial del deber de selección

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

35

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

objetiva, establecidos en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y su demás decreto reglamentarios.

En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en su Sentencia C-949 proferida el 5 de septiembre de 2001, al precisar que la contratación directa no implica la exclusión de las normas y principios que garantizan la escogencia del sujeto que mas convenga al Estado, expresó el Tribunal:

“...no es cierto que dicha clase de contratación implique que la entidad estatal contratante pueda inobservar los principios de economía, transparencia y de selección objetiva. Por el contrario, en ella también rigen, para asegurar que en esta modalidad de contratación también se haga realidad la igualdad de oportunidades.

Se reitera que la potestad de contratación directa debe ejercerse con estricta sujeción al reglamento de contratación directa, actualmente consignado en el Decreto 855 de 1994, cuyas disposiciones, conforme al parágrafo del artículo 24 de la Ley 80, precisamente, buscan garantizar y desarrollar los principios de economía, transparencia y, en especial, el deber de selección objetiva establecidos en el Estatuto Contractual.

Por lo expuesto, se invita a la administración a verificar el cumplimiento de los principios en la contratación directa que realizan, especialmente en lo atinente a los argumentos que a continuación se comparten.

Principio de Transparencia: En virtud del principio de transparencia, y con fundamento en la regla general para la escogencia de contratistas, de manera excepcional, el ordenamiento jurídico permite que, en los casos expresamente señalados por el legislador, las entidades estatales no acudan a la regla general sino, por el contrario, a la contratación directa, de carácter especial y, por ende, de aplicación restrictiva, que se circunscribe únicamente a las causales del artículo 3.4.2.5.1 del decreto 734 de 2012; en consecuencia, cuando una entidad pública defina la pertinencia de acudir a las causales de contratación directa previstas en la ley debe dejar constancia del análisis jurídico, técnico o económico que fundamenta tal determinación, en cumplimiento de la potestad estrictamente reglada.

En cuanto al principio de selección objetiva: Sobre el principio de selección objetiva la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR, Radicación N°

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

36

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

19001-23-31-000-2002-01577-01(AP) expresó: "En efecto, en la contratación, ya sea de manera directa o a través de licitación o concurso públicos, la administración está obligada a respetar principios que rigen la contratación estatal y, especialmente, ciertos criterios de selección objetiva a la hora de escoger el contratista al que se le adjudicará el contrato."

Respecto a la contratación directa, se observa que con anterioridad a la suscripción del contrato, es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción del contrato, análisis en el cual se deberán examinar factores tales como experiencia, equipos, precios, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad.

Es decir, no por el hecho de tratarse de una excepción a la regla general de convocatoria pública, la entidad pueda sustraerse de la obligación de cumplir con los principios que rigen la contratación pública.

- **Contrato de compraventa No 119 del 28 de agosto de 2013**, Contratista: Jorge Enrique Leiva Cedas., Valor: \$102.219.200, Objeto: Dotación del centro regional para atención y reparación a las víctimas, Plazo: Dos (02) meses.

Observaciones:

El contrato en estudio se publicó en todas las fechas exactamente como correspondían, a diferencias de varios analizados en trabajo de campo se encontraba incluido en el plan anual de adquisiciones para la vigencia 2013.

Revisado cada ítem físicamente se observó que los implementos correspondían a las especificaciones exigidas por los ítems del contrato.

- **Contrato de obra pública N° 013 del 30 de enero de 2013**, Contratista: Dora Mercy Fernández Benítez., Valor: \$123.581.725 + \$42.854.312.48, total del contrato \$166.436.037.48 Objeto: Adecuación, mantenimiento y reparación de la infraestructura cultural del municipio de Tame, Departamento de Arauca., Plazo: Un (1) mes.

Observaciones:

El servicio objeto del contrato no fue programado dentro del plan de compras de la vigencia 2013.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

37

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co

El objeto contractual programado para ejecutar en un mes a partir del día 20 de febrero de 2013, sin embargo durante su ejecución este presentó dos suspensiones y dos reinicios, más un adicional de plazo de un mes y en valor por \$42.854.312.48, terminando su ejecución con un valor total de \$166.436.037.48 y un tiempo real de ejecución de cinco meses.

Lo anterior para precisar la importancia de una verdadera planeación, “Planear antes de ejecutar” es una frase que pareciera resumir el objeto de los principios enunciados. El tiempo que las entidades públicas invierten en determinar sus necesidades, analizar los mecanismos más idóneos para satisfacerlas y las condiciones en las cuales realizarán las contrataciones requeridas, todo ello dentro del marco legal, es una inversión a largo plazo para obtener bienes, servicios y obras de primera calidad, de forma oportuna y con el mejor precio del mercado.

Con nuestra observación se aspira a evitar prácticas indebidas, revocatoria de los actos administrativos de apertura de las convocatorias, declaratoria de desierto de los procesos, suspensiones de los contratos, adiciones de valor y plazo, y el fracaso en la ejecución de los contratos estatales.

La planeación, por tanto, sin importar el régimen contractual al cual esté sometida una entidad pública, tiene dos expresiones normativas claras: la elaboración del plan de compras y el desarrollo de los estudios previos.

Resulta, entonces, que el Plan de Compras es el reflejo de las necesidades de las entidades públicas que se priorizan de acuerdo con el presupuesto asignado para cada vigencia y que se traducen en la contratación de bienes y servicios. En este sentido, es el mapa de navegación de la actividad contractual.

Una vez elaborado dicho plan de compras se debe iniciar la preparación de los estudios previos de las contrataciones a realizar.

Esta etapa exige el esfuerzo coordinado de las áreas administrativas y misionales del contratante, con el fin de establecer con precisión qué se va a contratar, en qué modalidad, qué riesgos asume la entidad en la contratación, cómo se pueden aminorar esos riesgos y demás aspectos que permitan que se satisfaga al mejor precio, en el menor tiempo posible y con la más alta calidad, las necesidades establecidas.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

38



8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250



Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia



Email: cdeparauca@telecom.com.co

Antes de iniciar cualquier trámite encaminado a la suscripción de un contrato o al adelantamiento de un proceso de selección contractual se debe verificar que la satisfacción de la necesidad se encuentre incluida o se incluya en el Plan de Compras institucional y que, por tanto, se cuente o se efectúen los trámites de ley para contar con el presupuesto que ampare la contratación.

Después de esta verificación, que puede involucrar un ajuste al plan de compras, incluyendo el nuevo requerimiento, con las connotaciones presupuestales de rigor, la entidad pública contratante debe proceder a elaborar los estudios previos.

Lo ideal es que el plan de compras no sufra ajustes después de su aprobación. De ahí la importancia de elaborarlo con la debida antelación y una vez efectuado el correspondiente análisis institucional.

Por ello es recomendable que las entidades públicas establezcan, de forma clara, tanto los procedimientos internos de planeación de la contratación, en consonancia con las normas vigentes, como los responsables de ejecutarlos, con el fin de garantizar no sólo el éxito de los procesos de selección, sino el resultado satisfactorio de los contratos. Esto no sólo permite que el Estado cumpla con sus fines esenciales, sino que garantiza que lo haga de forma oportuna y sin mayores costos.

- **Convenio de cooperación N° 043 del 10 de octubre de 2013**, Contratista: Asociación consejo Intergremial de Tame, R/L. Jaime Enrique Benítez., Valor: \$27.500.000, Objeto: Apoyo a la promoción turística del municipio de Tame-Departamento de Arauca, Plazo: Dos (02) meses.

Observaciones:

En ejecución del objeto contractual se observa deficiencia administrativa e incumplimiento del principio de planeación, principio de anualidad y por consiguiente en el principio de responsabilidad, el plazo del contrato se pacto para ejecutarse en dos meses, sin embargo la administración suspende el objeto contractual faltando quince (15) días para su ejecución, argumentando que no se podría cumplir con el ítem 6, en razón a que las casas de impresión no garantizaban la entrega del material solicitado, ni recibían el trabajo publicitario por saturación de trabajo de temporada con meses de antelación a la época decembrina e inicio del año escolar, superando la vigencia 2013, además de superar el principio de anualidad establecido en el estatuto orgánico de presupuesto, máxime cuando este no es un contrato o proyecto de importancia

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

39

 8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250

 Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia

 Email: cdeparauca@telecom.com.co



estratégica, para que superar la vigencia y poderse convertir en una reserva presupuestal, las cuales se han desmontados poco a poco de acuerdo con la políticas del ministerio de hacienda y crédito publico.

Una reserva presupuestal se genera cuando el compromiso es legalmente constituido pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y será pagada con cargo a la reserva que se constituye a más tardar el 20 de enero de la vigencia siguiente; sin embargo se tiene:

La Ley 819 del 2003 modificó las reglas para la constitución de reservas. Sin embargo, subsisten dudas en las entidades públicas sobre la existencia y uso de estas y cuándo se debe acudir a las vigencias futuras para adquirir compromisos con cargo al presupuesto.

El principio de anualidad previsto en la ley orgánica, según el cual “el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año”(1), busca garantizar un oportuno control político y obliga a que la planificación operativa se realice para el periodo.

La Ley 38 de 1989 fue modificada mediante la Ley 179 de 1994, para suprimir las reservas, tanto de apropiación como de caja, con el fin de evitar la práctica inadecuada de comprometer el presupuesto en el mes de diciembre “para no perder la plata”, evidenciando deficiencias en los procesos de planeación contractual, violando normas presupuestales y de selección objetiva y promoviendo adquisición de bienes y servicios innecesarios.

La supresión incluía una transición, que no culminó al expedirse la Ley 225 de 1995, que revivió las reservas de apropiación y cambió la denominación de las de caja por “cuentas por pagar” presupuestales.

La ley quiso evitar los efectos perversos a través de un castigo aún vigente, según el cual las entidades que constituyan reservas superiores al 2 % de funcionamiento y al 15 % en inversión, les reducirán el presupuesto de la siguiente vigencia en el monto que los superó. Sin embargo, mediante las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto, que afirmaban tener incluido el recorte en el monto programado, se impidió su aplicación.

En el 2012, el Ministerio de Hacienda no recortó las apropiaciones a las entidades que superaron los límites, a pesar de que la norma debe aplicarse a cada sección presupuestal.

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

40



8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250



Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia



Email: cdeparauca@telecom.com.co



Se intentó nuevamente suprimir las reservas con el proyecto que hoy es la Ley 819 del 2003, pero el Congreso, a pesar de aprobar normas que buscaban dicho propósito, negó las derogatorias expresas y dejó en firme tanto las reservas como la restricción de superar la vigencia sin autorización de vigencias futuras.

La norma no permite adquirir compromisos que superen la vigencia fiscal (el 31 de diciembre) si no se cuenta con autorización para comprometer vigencias futuras. Esto llevó a la errónea interpretación de que las reservas habían desaparecido.

Las reservas son el resultado de hechos contractuales imprevistos, como la suspensión de los contratos u otras situaciones jurídicas, y, en todo caso, no constituyen forma ordinaria de adquirir compromisos.

Estas, generalmente, son deficiencias en la planeación contractual, que requiere revisión y corrección, por parte de las administraciones.

Grupo Auditor:

DILIA A. GALINDEZ.
Profesional Especializada

LIBIA GOMEZ DAZA
Profesional Especializada

¡Control fiscal Oportuno y Participativo!

41



8856628 - 8856629 – 8853362 FAX: 8852250



Cra. 22 No. 18-32, Arauca – Colombia



Email: cdeparauca@telecom.com.co