



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**PROCESO CONTRACTUAL
GESTIÓN DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO -CORPOGUAVIO
VIGENCIA 2016**

**CGR-CDMA- No. 021
Noviembre – 2017**

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
PROCESO CONTRACTUAL
GESTIÓN DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Contralor Delegado

Diego Alvarado Ortiz

Directora de Vigilancia Fiscal

María Fernanda Rojas Castellanos

Supervisor encargado

Mario Cortés Rojas

Líder de auditoría

Genny Raquel Caycedo Rincón

Auditores

María Trinidad Martínez Valderrama
Elizabeth Puentes Hernández
Camilo Andrés Escobar Oviedo

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	7
1.1.1. Objetivo General	7
1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	7
1.2.1. Criterios para la evaluación de la Gestión Contractual.....	8
1.2.2. Criterios de evaluación presupuestal y contable.....	8
1.2.3. Criterios de Evaluación Gestión y Planeación.....	9
1.2.4. Criterios para la evaluación técnica de contratos de obra.....	9
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	9
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO	10
1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	11
1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS	12
1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	12
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	13
2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	13
2.2. RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES.....	13
2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	14
2.3.1. Tema: Contratación	14
2.3.1.1. HALLAZGO 1.(A - 1) Planeación Contractual – Estudios Previos.....	15
2.3.1.2. HALLAZGO 2 (A – 2) (D - 1). Estudios Previos - Presunta incidencia Disciplinaria	17
2.3.1.3. HALLAZGO 3. (A - 2) Cumplimiento Pliegos de Condiciones	27
2.3.1.4. HALLAZGO 4. (A - 4) Responsabilidad de la Oficina Jurídica de Contratación y de Supervisores.....	29
2.3.1.5. HALLAZGO 5. (A - 5) Derechos de Autor	36
2.3.1.6. HALLAZGO 6 (A – 6) (D – 2) (P - 1). Cambios en el Equipo de Trabajo - Presunta incidencia disciplinaria y penal	39
2.3.1.7. HALLAZGO 7 (A – 7). Justificación de la necesidad de pólizas - Presunta incidencia disciplinaria	43
2.3.1.8. HALLAZGO 8. (A - 8) Suficiencia de las Pólizas	46

2.3.1.9. HALLAZGO 9 (A - 9)(D - 3) (O - 1). Pago de Aportes a la Seguridad Social y Parafiscales - Presunta incidencia disciplinaria y traslado a otras entidades	49
2.3.1.10. HALLAZGO 10 (A - 10) (D - 4) Supervisión - Convenio 200-12-13-404 de 2016 – Incidencia Presuntamente Disciplinaria	51
2.3.1.11. HALLAZGO 11 (A - 11). Supervisión de Contratos	55
2.3.1.12. HALLAZGO 12 (A – 12) (D - 5). Publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP	61
2.3.1.13. HALLAZGO 13 (A - 13) (O - 2). Gestión Archivística y Documental – Trasladar al Archivo General de la Nación	64
2.3.1.14. HALLAZGO 14. (A – 14) (PAS). Información Reportada en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI –Proceso Administrativo Sancionatorio	71
2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	75
2.4.1. Tema: Registros contables y presupuestales.....	75
2.4.1.1. HALLAZGO 15 (A – 15) (D - 6). Libro de Legalización del Gasto – Presunta Incidencia disciplinaria	76
2.4.1.2. HALLAZGO 16 (A – 16) (D - 7). Constitución de Reservas Presupuestales – Presunta incidencia Disciplinaria	78
2.4.1.3. HALLAZGO 17 (A - 17). Límite Constitución de Reservas	82
2.4.1.4. HALLAZGO 18 (A - 18). Registro de Equipos de Comunicación	84
2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	87
2.5.1. Tema: Plan de Acción	88
2.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	89
2.6.1. Tema ejecución de contratos de Obra Pública.	90
2.6.1.1. HALLAZGO 19 (A - 19) (D - 8). Permiso de Ocupación del Cauce – Presunta Incidencia Disciplinaria.....	90
2.6.1.2. HALLAZGO 20 (A – 20) (D - 9). Rendimientos Financieros – Presunta incidencia disciplinaria	101
2.7. OTROS TEMAS TRATADOS	110
2.7.1. Documento de origen ciudadano - SIPAR 2017-117246-82111-IS	110
2.7.2. Documento de origen ciudadano - SIPAR 2017-120765-82111-D.....	110
3. ANEXOS.....	112

CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

OSWALDO JIMÉNEZ DÍAZ

Director

Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO
Gachalá (Cundinamarca)

Respetado doctor Jiménez.

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0014-2017¹, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre el proceso contractual a través del macro-proceso de gestión de adquisición de bienes y servicios en Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables sobre el concepto del cumplimiento del proceso contractual a través del macro-proceso de gestión de adquisición de bienes y servicios, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0014-2017, la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI²), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI³) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

¹ Por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, en el marco de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI. Publicada en el Diario Oficial No. 50.264 de 14 de junio de 2017.

² ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

³ INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales de aplicación en Colombia.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO.

La auditoría se adelantó en la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. El período auditado tuvo como fecha de corte Diciembre 31 de 2016 y abarcó el periodo correspondiente a la vigencia 2016.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1.1.1. Objetivo General

Evaluar la gestión fiscal en el cumplimiento de las normas aplicables en materia de contratación en sus etapas precontractual, contractual y post-contractual de la Corporación en la vigencia 2016.

1.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar la contratación efectuada por la autoridad ambiental en sus etapas precontractual; contractual y post-contractual para la vigencia 2016, de acuerdo con la muestra seleccionada.
2. Efectuar la comprobación y razonabilidad de los registros contables en correspondencia con la muestra contractual seleccionada para la vigencia 2016.
3. Efectuar la verificación y comprobación de los diferentes requisitos presupuestales relacionados con la materia a auditar y su correspondencia con los planes estratégicos y Plan de Acción de la entidad.
4. Verificar de forma selectiva, la realización de las obras y cumplimiento de las obligaciones contractuales, de acuerdo con la muestra establecida en la materia a auditar.

1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

1.2.1. Criterios para la evaluación de la Gestión Contractual

- Artículo 1.1.1.1. al artículo 3.1.2. del Decreto 1082 de 2015; Artículo 24, Ley 1150 de 2007.
- Artículos 1 al 78 de la Ley 80 de 1993.
- Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Código Disciplinario Único, especialmente *Libro I: Título IV: Intereses del Servidor Público, Derechos, Deberes, Prohibiciones, Incompatibilidades, Impedimentos, Inhabilidades y Conflicto de Intereses del Servidor Público*, correspondientes a los artículos 33 a 41 y el Libro II: *Título Único, La Descripción de las Faltas Disciplinarias en Particular*, correspondientes a los artículos 48 a 51.
- Código Penal- Libro Segundo, Título VII: Delitos Contra la Administración Pública, artículos 161 a 166.
- Ley 42 de 1993, sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los organismos que lo ejercen, de los artículos que se encuentran vigentes del 1 al 108.
- Igualmente se verificará el cumplimiento de las circulares y disposiciones de la Agencia Nacional de Contratación, "COLOMBIA COMPRA EFICIENTE".

1.2.2. Criterios de evaluación presupuestal y contable

- Para la evaluación del proceso de ejecución presupuestal a CORPOGUAVIO, se aplican los principios generales establecidos en el Decreto 111 de 1996 que conforma es Estatuto Orgánico de Presupuesto, artículos 1 a 127; el Acuerdo 07 de 2014 mediante el cual se adopta el Estatuto de presupuesto de CORPOGUAVIO, artículos 1 a 34; Procedimientos internos GF-GP-PR-EG Y GF-GP-PR-GP de ejecución de gastos y de gestión de pagos respectivamente.
- Circular Externa 43 del 22 de diciembre de 2008 de la Dirección General de Presupuesto en todos sus acápite, Ley 42 de 1993 artículos 36 al 39, Ley 99 de 1993 en sus artículos 33 y 42 al 48, Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0007 de junio de 2016 de la Contraloría General de la República, artículos 1 al 19 y 48 al 52, Decreto 4836 de 2011 por medio del cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto, artículos 1 al 8.
- En cuanto a la evaluación contable, aplica la Resolución 354 de 2007 por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública artículos 1 al 6 y su anexo, Resolución 355 de 2007 por la cual se adopta el Plan General de Contabilidad Pública, artículos 1 a 3 y su anexo, Resolución 356 de 2007 por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Régimen de contabilidad pública, artículos 1 a 3 y su anexo, todas con sus modificaciones, vigentes para 2016, en especial el principio de causación y normas relativas a clasificación, revelación y cualidades de la información pública contable, emitidas por la Contaduría General de la Nación.

- Para la evaluación del control interno contable, aplica la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, artículos 1 al 6 y su anexo, mediante la cual se adoptan los procedimientos y reportes de evaluación.

1.2.3. Criterios de Evaluación Gestión y Planeación

- Ley 1753 del 9 de junio de 2015, aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País". Art. 170 Crecimiento verde para el MADS. Art. 173-174, protección y delimitación de páramos. Art. 192 Acuerdos con entidades Territoriales.
- Decreto 1076 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, artículo 2.2.8.6.2.1, Art. 2.2.8.6.3.1 PGAR y Art. 2.2.8.6.4.1. Plan de acción.
- Acuerdo No. 005 de abril 25 de 2016, del Consejo Directivo de CORPOGUAVIO, "por medio del cual se aprueba el plan de acción cuatrienal 2016- 2019 "CORPOGUAVIO VIVE SU NATURALEZA".
- Resolución 7350 del 23 de noviembre de 2013 e la CGR, Establece lo referente al Sistema da Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI.

1.2.4. Criterios para la evaluación técnica de contratos de obra

- Resolución No. 1096 de 17 de Noviembre de 2000 "Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS" artículos del 1 al 211.
- Ley 400 de 1997 "Por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes" del artículo 1 al 56 Norma Sismo Resistente - NSR 2010.

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La Auditoría de cumplimiento se planeó para evaluar la gestión contractual de CORPOGUAVIO en sus etapas, precontractual, contractual o de ejecución y post contractual, correspondiente a la vigencia 2016.

Teniendo en cuenta que en la vigencia 2016, se suscribieron 555 contratos por un valor total de \$19.377 millones. Los contratos suscritos en vigencias anteriores que tuvieron ejecución en 2016, corresponden a 120 por un valor de \$18.311 millones, genera un total de 675 por un valor total de \$37.689 millones, sobre dicho universo, se estableció la muestra contractual que fue la base para la revisión contractual, la evaluación se realizó sobre 76 contratos, por un valor de \$13.217.597.567, distribuidos según las vigencias de suscripción y la modalidad de contratación, así:

Tabla 1. Total de contratos revisados

TOTAL DE CONTRATOS REVISADOS		
Modalidad de contrato	Valor Total	Cantidad
1 CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO		
2015	\$ 849.120.000	1
2016	\$ 1.479.412.320	3
2 CONTRATACIÓN DIRECTA		
2015	\$ 3.823.693.625	27
2016	\$ 1.210.185.050	14
3 LICITACIÓN PÚBLICA		
2015	\$ 599.998.169	1
2016	\$ 1.059.556.556	3
4 SELECCIÓN ABREVIADA		
2015	\$ 295.815.427	3
2016	\$ 1.898.741.527	14
5 MÍNIMA CUANTÍA		
2015	\$ 110.175.000	6
2016	\$ 74.147.893	3
Subasta Inversa Presencial		
2015	\$ 1.816.752.000	1
Total general	\$ 13.217.597.567	76

Fuente: Información CORPOGUAVIO – Elaborada CGR

Mediante visitas de obra se abarcó geográficamente la jurisdicción de Gachalá, Gachetá, Jbalá, Fomeque, Junin y Guasca, que se escogieron estos de manera selectiva, teniendo en cuenta las distancias, ya que otros municipios como Medina se encuentran a más de 7 horas de distancia de la sede de la Corporación lo cual dificulta su visita en la presente auditoría.

Para cumplir los objetivos específicos propuestos, se incluyeron verificaciones a la gestión contable y presupuestal relacionada con la materia a auditar, como evaluar las reservas y rezagos presupuestales, la coherencia, suficiencia y oportunidad en los registros contables y presupuestales.

Se verificaron los instrumentos de planificación, seguimiento y control, temas que también se abordaron desde la gestión contractual.

Temas Adicionales Tratados

Dentro del proceso auditor se tramitaron dos (2) documentos de origen ciudadano, correspondientes a una (1) documento clasificado como denuncia y uno (1) como insumo.

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría de cumplimiento del proceso contractual a través de la revisión del macro-proceso de gestión de adquisición de bienes y servicios de la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO, la Contraloría General de la República Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, considera que, salvo en lo referente a deficiencias en la etapa de planeación de la contratación, supervisión de los contratos, garantías, constitución de reservas presupuestales y la gestión archivística y documental; la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios aplicados.

Las situaciones evidenciadas se dejaron como hallazgos de auditoría, a fin de que la entidad establezca acciones para minimizar o superar las debilidades encontradas, en los diferentes momentos de la gestión contractual.

Evaluación de Control Interno

Una vez evaluado el control interno por componentes, de CORPOGUAVIO, en la etapa de planeación de la auditoría arrojó una calificación de "Adecuado", de conformidad con la matriz establecida por la CGR, al ubicarlo dentro del rango de 1 a 1.5. Concluida la etapa de ejecución de la auditoría, la evaluación de Control Interno tuvo una calificación final de 1,7 que lo ubica en el rango "Con deficiencias".

Tabla 2. Matriz de evaluación de control interno

I. Evaluación del control interno por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		7	2			
B. Evaluación del riesgo		4	1			
C. Sistemas de información y comunicación		5	1			
D. Procedimientos y actividades de control		7	1			
E. Supervisión y monitoreo		4	1			
Puntaje total por componentes		1				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno por componentes		0,100				
		Adecuado				
Riesgo combinado promedio		Bajo				
Riesgo de fraude promedio		Medio				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		2,000	2,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		2,000	4,000	2,000	70%	1,400
Calificación total del diseño y efectividad				1,600		Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno				1,700		Con deficiencias

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Procedimientos CGR.

1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

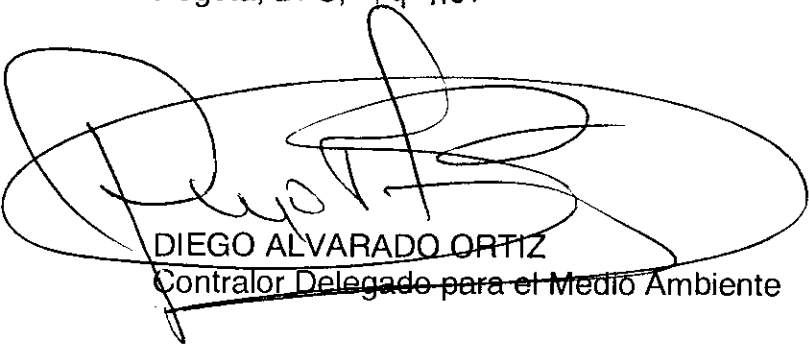
Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó veinte (20) hallazgos administrativos de los cuales nueve (9) tienen presunta incidencia disciplinaria, uno (1) con posible incidencia penal, dos (2) con otras incidencias consistentes en la remisión a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) para lo de su competencia y el otro para el Archivo General de la Nación y uno (1) para solicitar a apertura de un proceso administrativo sancionatorio.

1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en las normas vigentes, la resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable.

Bogotá, D. C., 14 NOV 2017



DIEGO ALVARADO ORTIZ
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Aprobó: *Maria Fernanda Rojas Castellanos* – Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: *Mario Cortes Rojas* - Supervisor

Elaboró: *Genny Raquel Caycedo Rincón* – Líder de Auditoría
Equipo Auditor

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Analizado el proceso de gestión contractual de CORPOGUAVIO, se puede concluir lo siguiente:

2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

La Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO, es un ente corporativo de carácter público, creada por la Ley 99 de 1993 con jurisdicción en los municipios de Gachalá, Medina, Ubalá, Gama, Junín, Gachetá, Fómeque, y Guasca en el Departamento de Cundinamarca.

El ordenador del Gasto es el Director, en el proceso auditor se encontró que no se ha delegado esta función en ninguno de los funcionarios de la Corporación, el proceso de gestión contractual es desarrollado por la Secretaría General de la Entidad, con el apoyo de la Oficina Jurídica, que tiene dispuesto un grupo de profesionales y personal administrativo que garantiza la legalidad de los trámites que allí se desarrollan, los procesos de selección de contratistas, que tiene la custodia de los expedientes contractuales y que asesora el proceso contractual.

Los procesos contractuales que se desarrollan en la Corporación tienen un permanente interacción con los procesos de planeación y presupuestales y financieros, quienes realizan el control de los actos y registro elaborados a partir de eficientes instrumentos de seguimiento y control que se encuentran bajo la responsabilidad de la Subdirección de Planeación, de tal forma que las dependencia involucradas en cada proceso contractual, tienen una permanente interacción que posibilita que la Entidad cuente con información en tiempo real teniendo en cuenta la retroalimentación.

En la vigencia 2016, se suscribieron 555 contratos por un valor total de \$19.377 millones. Los contratos suscritos en vigencias anteriores que tuvieron ejecución en 2016, corresponden a 120 por un valor de \$18.311 millones. Es decir que el total de contratos es de 675 por un valor total de \$37.689 millones.

Una vez concluido el proceso de auditoría aplicado a la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO para la vigencia 2016; se determinó que ésta cumple de forma razonable, con las normas, procedimientos y parámetros establecidos por la normatividad y criterios de la autoridad competente colombiana en materia de contratación estatal; sin embargo la gestión presenta deficiencias, las cuales fueron evidenciadas durante la evaluación y aplicación de procedimientos de auditoría por parte de la CGR, que se describirán en este informe.

2.2. SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES

De acuerdo a lo dispuesto en el art. 24 de la Resolución No 7350 del 29 de noviembre de 2013 se realizó la revisión de las actividades del plan de mejoramiento vigente de CORPOGUAVIO, referentes a la materia auditada concluidas a diciembre 31 de 2016.

Según la información reportada en SIRECI y los documentos de soporte entregados por CORPOGUAVIO se determinaron 16 acciones de mejora referentes al objetivo de la Auditoría de Cumplimiento del proceso de contratación de la Corporación, de dichas acciones se calificó el Cumplimiento, la efectividad y la oportunidad de las acciones de mejora para subsanar los hallazgos, con los siguientes resultados:

Cuatro (4) acciones cumplidas y efectivas

Seis (6) acciones fueron cumplidas pero no efectivas en sus resultados.

Tres (3) acciones no fueron cumplidas a 31 de diciembre de 2016.

Tres (3) acciones no permitieron el análisis teniendo en cuenta que en dos casos no se suscribieron contratos relacionados con la deficiencia encontrada; y en otro caso no hubo declaratorias de emergencia para hacer efectiva la acción motivo del hallazgo de auditoría.

Por lo tanto de las 16 acciones evaluadas en esta Auditoría el 75% no fueron efectivas las acciones planteadas por parte de la entidad, en lo relacionado con la materia auditada de contratación dentro del macroproceso de adquisición de bienes y servicios.

(Se anexa cuadro de análisis)

2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar la contratación efectuada por la autoridad ambiental en sus etapas precontractual; contractual y post-contractual para la vigencia 2016, de acuerdo con la muestra seleccionada.

2.3.1. Tema: Contratación

Revisada la muestra de contratos se evidenciaron debilidades en la gestión contractual de la Corporación desde la planeación y ejecución de contratos, de las cuales es pertinente señalar que la mayoría son reiterativas, con respecto a los hallazgos de auditorías ejecutadas a vigencias anteriores, razón por la cual una vez revisada la integridad de los contratos seleccionados en la muestra, en sus diferentes etapas, se establecieron los hallazgos agrupando los hechos por temas que les son comunes, lo cual se realiza para facilitar la labor del sujeto de control en el establecimiento de acciones de mejora en el Plan de Mejoramiento que se realice.

La publicidad de los contratos tal como lo exige la Ley, los reportes en SIRECI, la gestión archivística y documental, así como la ejercida por los supervisores son materias en las que deberá plantear acciones para subsanar las debilidades halladas.

Es importante señalar que el seguimiento y control ejercido por la Secretaría General a las actividades ejecutadas en las diferentes etapas del proceso contractual, es fundamental para el mejoramiento de la gestión de la Entidad.

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

2.3.1.1. HALLAZGO 1. (A - 1) Planeación Contractual – Estudios Previos

Criterio

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1. "*Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección. Ítem 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos*". (Subrayas de la CGR para este documento)

Ley 1150 de 2007. Artículo 2. *De la modalidad de selección. Numeral 4. Contratación Directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...) h). Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.*

Hechos

Contrato No. 200-12-10-555 de 2016

Valor: \$ 50.000.000

Objeto: "*Contratar la ejecución de las fases de levantamiento de requerimientos, ejecución de pruebas y documentación de una aplicación móvil para el conocimiento del riesgo en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio que permita fortalecer los procesos de estudio y análisis de vulnerabilidades en la jurisdicción*"

Estado: *En ejecución*

Contrato No. 200-12-10-556 de 2016

Valor de \$50.000.000

Objeto: "*Contratar la ejecución de las fases de arquitectura, implementación, documentación y despliegue de una aplicación móvil para el conocimiento del riesgo en la Jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio, que permita fortalecer los procesos de estudio y análisis de vulnerabilidades en la Jurisdicción*".

Estado: *En ejecución*

En los estudios previos fechados el 19 de diciembre de 2016 de los expedientes contractuales 200-12-10-555/16 y del 200-12-10-556/16 que se encuentran en ejecución, se registra, la clasificación del tipo de contrato: “*Contrato de Suministro de software*”.

En el numeral 8.7 del mismo documento se establece “*fundamentos de Jurídicos de la modalidad de selección A. la Ley 1150 de 2007, Artículo 2, de la modalidad de selección. Numeral 4. Contratación Directa solamente procederá en los siguientes casos: h). Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión (...)*”.

El contrato se suscribió bajo la modalidad de Prestación de Servicios Profesionales con el objeto de: “*Arquitectura (análisis y diseño del software-acta de aprobación del diseño), implementación de módulos (requerimientos) documentación (manual técnico de la aplicación) y Despliegue en ambientes productivos de los módulos (publicación APK) Brindar Garantía durante 5 meses posterior a la puesta en marcha de la aplicación*”.

Lo señalado permite evidenciar que en los estudios previos se establecen dos modalidades de contratos: de suministro de software y de prestación de servicios, siendo suscrito el contrato bajo esta última modalidad. Aun cuando en el contrato no se presenta confusión, el contenido de los estudios previos si lo genera respecto al tipo de contratación que se iría a realizar.

Causa

Deficiencias en la elaboración de los estudios previos al no definir claramente el tipo de contrato que se requería suscribir, lo cual no fue advertido por la administración; esto sucede como consecuencia de la falta de control por parte de la Oficina Jurídica de Contratación.

Efecto

Los intereses de la entidad se pueden afectar teniendo en cuenta las diferencias jurídicas que conllevan cada una de los dos tipos de contratación, implicando obligaciones y entrega de productos diferentes tales como la suscripción de garantías diversas, entrega de bienes y productos, que, reiteramos, no son exigibles de igual forma en los dos tipos de contratación.

Respuesta de la entidad

Al respecto la entidad señala:

“*(...) el estudio previo cumplió con los requerimientos establecidos para poder ejecutar la contratación y que el error de transcripción evidencia una imprecisión más no se presta para confusiones, habida cuenta que al momento de elaborar el contrato se proyecta como contrato de*

prestación de servicios, claro es que el encabezado del estudio previo determinaba la modalidad de contratación directa y el numeral 8.7 del citado estudio previo fundamenta jurídicamente la modalidad de selección que para el caso que nos ocupa fue una suscripción por prestación de servicios profesionales. (...) Y atendiendo el marco normativo de la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" artículo 3º. Del principio de eficiencia. Artículo 36 **"FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES"**,... Artículo 45 **"CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES"**. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras".

"(...) por otra parte la suscripción del contrato de prestación de servicios subsanó la falencia del estudio previo respecto a la dualidad de modalidad de contratación por causa de un error meramente formal, sin embargo de manera subsidiaria la Corporación en aras de dejar constancia dentro del expediente contractual, encuentra procedente emitir un "ACTA DE ACLARACIÓN" soportada en el artículo 45 de la ley 1437 de 2011. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto (...)".

Análisis de la respuesta

La Corporación sugiere en la respuesta realizar la suscripción de un "acta de aclaración", ratificando la observación de la CGR, es importante enfatizar que es necesaria la revisión exhaustiva de los documentos para la contratación verificando que se incluya la información necesaria y completa, que evite errores como el evidenciado. Se configura el Hallazgo de carácter administrativo.

2.3.1.2. HALLAZGO 2 (A – 2) (D - 1). Estudios Previos - Presunta incidencia Disciplinaria

La elaboración de los estudios previos es parte fundamental de la aplicación del principio de planeación, haciendo parte de la etapa precontractual de la contratación estatal que se debe surtir de forma responsable, lógica y completa.

El principio de planeación también establece la obligación de elaborar estudios y análisis transparentes y adecuados, para determinar los elementos económicos, en los cuales se soportará la contratación para satisfacer dichas necesidades.

Criterio

Ley 80 de 1993, Artículo 25. Del Principio de Economía:

"(...)

7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

(...)

12. *Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. (...)*

El Consejo de Estado en la sentencia de la sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, del 31 de agosto de 2006, dentro del proceso 25000-23-26-000-1991-07664-01 se refirió al principio de planeación en la contratación estatal, de la siguiente manera:

"(...) Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.*
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.*
- iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.*
- v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.*
- vi) La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores..."*

El Decreto 1510 de 2013 establece en el Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
- 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
- 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
- 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
- 6. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.*
- 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.*

8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial. El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.

Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.1.2.1.4.1. “Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto.

Según el Manual de Contratación vigente para el año 2016, “La responsabilidad de la ejecución del Plan de Contratación de CORPOGUAVIO, está actualmente en cabeza de la Oficina Jurídica de Contratación de la entidad.

Concurren en los procedimientos contractuales, cada una de sus subdirecciones a la hora de ejecutar el Plan Anual de Contratación, todos coordinados por la Oficina de Contratación de CORPOGUAVIO, la cual está adscrita a la Secretaría General.”

El artículo 20 de la Ley 1510 de 2013, esta transcrito en el Manual de Contratación.

En cada uno de los procedimientos contractuales acogidos por la Entidad se encuentra como definición de Estudios Previos lo siguiente: “Son los documentos previos que soportan la planeación que realiza la entidad a la hora de iniciar un proceso administrativo contractual, en ellos está contenida la necesidad a satisfacer, el objeto del contrato a celebrar, sus especificaciones técnicas, financieras, económicas legales que lo regirán, la modalidad de contratación a implementar, el valor estimado del contrato debidamente soportado y justificado a través de los estudios y diseños del proyecto de inversión viabilizado en el banco de proyectos de la entidad, los criterios de selección que se incluirán en la estructuración del pliego de condiciones, el análisis de los riesgos que se asumen en la contratación y ejecución de las obras o servicios, las garantías que se han de constituir en favor de la entidad de conformidad con los riesgos en ella estimados y en general todas las condiciones que regirán el proceso contractual plasmado en los pliegos de condiciones. (Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos del Decreto 1082 de 2015)”.

Hechos

1. Contrato 200-12-08-361 de 2015

Valor \$58.988.800

Objeto: “Implementación de un sistema de aprovechamiento y uso energético eficiente de la madera mediante el establecimiento de estufas ecológicas y huertos leñeros como estrategia para prevenir y reducir la deforestación en las veredas de los municipios de Gachalá y Gama,

jurisdicción de CORPOGUAVIO, en el cumplimiento de las metas del proyecto "fomento a la participación comunitaria" del plan de acción 2012 – 2015 "comprometidos por naturaleza".
Estado: En ejecución

2. Contrato 200-12-08-464 de 2016

Valor \$325.982.191

Objeto: *"Implementación de sistemas de aprovechamiento y uso eficiente de la madera por medio del establecimiento de estufas ecoeficientes y huertos dendroenergéticos como estrategia para prevenir y reducir la deforestación los municipios de la jurisdicción de CORPOGUAVIO, en el cumplimiento de las metas del proyecto "Comprometidos con la Educación para construir un Ambiente de Paz" del Plan de Acción 2016 - 2019 "CORPOGUAVIO vive su Naturaleza". La propuesta presentada por el contratista y los Estudios Previos, son parte esencial del contrato."*

Estado: En ejecución

En los dos contratos referidos anteriormente se evidenció:

Situación a. El proyecto que plantea una estrategia para prevenir y reducir la deforestación en las veredas de los municipios de la jurisdicción de CORPOGUAVIO mediante el establecimiento de estufas ecológicas y bosques leñeros; fue ejecutado, entre otros, con los contratos antes citados, para su ejecución se requería determinar los beneficiarios, priorizando a los usuarios ubicados en zonas de difícil acceso, entre otras condiciones. La selección se realizó posteriormente a la suscripción de los contratos, lo cual aleja estos procesos del cumplimiento de la normatividad vigente, ya que si se plantean valores objetivos producto de estudios previos serios, es necesario además de tener la referencia de los precios de los insumos, contar con la información necesaria para determinar factores como la distancia de desplazamiento para llevar materiales e insumos para el cumplimiento del contrato además de conocer el estado de las vías como factores mínimos determinantes del transporte, que incide en el precio del contrato, por lo cual se considera respecto de la presentación de la oferta que no se contaba con la totalidad de elementos, lo cual es inducido por las debilidades de los estudios previos.

Tal como lo expresan las normas arriba señaladas, la Entidad debe contar con el valor estimado de la contratación, requisito que no era posible cumplirlo en estos dos contratos, sin la determinación y selección previa de los beneficiarios, para así contar con los elementos específicos del valor del transporte, a fin de que se tomara en cuenta por el oferente en su propuesta.

Situación b. En el numeral 7.2.2 Establecimiento de huertos leñeros las especies utilizadas son sauce, eucalipto blanco y rosado, pino pátula y ciprés, especies que no son propias de la región y pueden afectar el ecosistema. La Corporación debe propiciar con la ejecución de sus proyectos el aumento del bosque nativo, evitando la introducción de especies foráneas.

3. Contrato 200-12-13-400 de 2015

Valor \$453.400.925

Objeto: *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos entre la Corporación Autónoma Regional Del Guavio – CORPOGUAVIO, y la Asociación Agropecuaria De Productores De Claraval - AGROPROVAL para implementar sistemas silvopastoriles como estrategia de recuperación de suelos, adaptación al cambio climático y uso sostenible de los recursos naturales articulada a procesos de conservación y/o recuperación en el municipio de Junin".*

Estado: Liquidado

Situaciones encontradas:

a. Los estudios previos tienen información sin congruencia, se presenta una lista de 32 familias beneficiarias, en el párrafo anterior a la lista se menciona que son siete familias las beneficiadas.

b. En el contrato se estableció que se ejecutaría en el municipio de Junin pero en los estudios previos, así como en SIRECI en el CDP, el Registro Presupuestal, comprobantes de egreso y en SECOP se registró que el contrato se desarrollaría en el municipio de Gachetá.

c. En los estudios previos no se estableció que los Arboles entregados son foráneos, lo cual no está en armonía con el deber de proteger el bosque nativo de la jurisdicción.

4. Contrato 200-12-13-398 de 2015

Valor \$496.709.900

Objeto *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos entre la Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO, y la Asociación Agroindustrial de Zaque - ASOZAQUE para implementar sistemas silvopastoriles como estrategia de recuperación de suelos, adaptación al cambio climático y uso sostenible de los recursos naturales articulada a procesos de conservación y/o recuperación en el municipio de Gachetá. En el marco del convenio 850 del 23/06/2015 entre INCODER y CORPOGUAVIO."*

Estado: Liquidado

Los estudios previos tienen información sin congruencia, se presenta una lista de 32 familias beneficiarias, sin embargo en el párrafo anterior a la lista se menciona que son doce familias las beneficiadas.

5. Contrato 200-12-04-292 de 2015

Valor \$849.120.000

Objeto: *"Realizar el diseño e implementación del producto turístico la "ruta del agua" en los municipios de Guasca, Junín, Gacheta, Ubalá y Gachalá con el fin de orientar la riqueza natural y cultural de la provincia del Guavio hacia el desarrollo de un turismo sostenible, con visión regional en una perspectiva de mitigación orientada hacia el cambio climático".*

Estado: Liquidado

a. En los estudios previos dentro de los municipios beneficiarios se excluye el municipio de Gachalá, pero en los demás documentos de ejecución del contrato se incluye éste municipio.

b. Los pliegos de condiciones son contradictorios en su contenido, en el numeral 5.1.5. EQUIPO DE TRABAJO, se presenta un cuadro donde se describe i. la formación, ii Experiencia específica y en una nota la dedicación y el número de meses de la consultoría, seguidamente, se registra en otro cuadro la dedicación del equipo de trabajo, presentando cifras diferentes, así:

“Tabla de acreditación equipo de trabajo

Tabla 3. Personal técnico requerido para la consultoría

PERSONAL REQUERIDO PARA LA CONSULTORÍA	REQUISITOS MÍNIMOS
1 Director / Coordinador del Proyecto	Formación: Profesional en Administración de empresas Turísticas o Administración de Empresas, Economía, Ingeniería o carreras afines, ciencias agropecuarias, biológicas, forestales preferiblemente con postgrado en temas de turismo o afines. (...) Nota. Dedicación mensual del 100% (4 meses) en el desarrollo de la consultoría.
2	Formación: Biólogo (...) Nota. Dedicación mensual del 100% (4 meses) en el desarrollo de la consultoría.
1	Formación: Arquitecto (...) Nota. Dedicación mensual del 100% (4 meses) en el desarrollo de la consultoría.
1	Formación: Trabajador Social (...) Nota. Dedicación mensual del 100% (4 meses) en el desarrollo de la consultoría.
1	Formación: Economista (...) Nota. Dedicación mensual del 100% (3 meses) en el desarrollo de la consultoría.
1	Formación: Profesional en ciencias ambientales, forestales o afines ó Geólogo (...) Nota. Dedicación mensual del 100% (4 meses) en el desarrollo de la consultoría.
1	Formación: Diseñador Gráfico, publicista o Comunicador Social. (...) Nota. Dedicación mensual del 100% (4 meses) en el desarrollo de la consultoría.
3	Formación: Técnico ambiental (...) Nota. Dedicación mensual del 100% (3 meses) en el desarrollo de la consultoría.
1	Formación: Auxiliar Administrativo (...) Nota. Dedicación mensual del 100% (4 meses) en el desarrollo de la consultoría.

Fuente: Pliegos de Condiciones del expediente contractual – Adaptado CGR

(...)

Tabla 4. Dedicaciones del Equipo de Trabajo”

CAT	FASE / EQUIPO TÉCNICO	CANTIDAD	DEDICACIÓN
			MESES
	APRESTAMIENTO		
1	Biologo	2	3
2	Arquitecto	1	2
3	Trabajador Social	1	2
4	Economista	1	2
5	Técnicos	4	3
6	Asistente Administrativo	1	3
7	Diseñador Gráfico, publicista o Comunicador Social	1	3
8	Profesional en ciencias ambientales, forestales o afines ó Geologo	1	3
9	Coordinador del Proyecto	1	4

Fuente: Pliegos de Condiciones del expediente contractual

6. Contrato 200-12-09-348 de 2015

Valor \$79.030.335

Objeto "Contratar la prestación del servicio de vigilancia y seguridad en las instalaciones de la sede de CORPOGUAVIO, ubicada en la carrera 7 No. 1A-52 del municipio de Gachalá, Cundinamarca".

Estado: Liquidado

El estudio del sector no está firmado tiene los nombres de quien elaboró, aprobó y Revisó pero sin las firmas.

7. Contrato 200-12-13-390 de 2016

Valor \$327.000.000

Objeto "Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para la segunda fase del proyecto Ruta del Agua, mediante el fortalecimiento de acciones en educación ambiental, recuperación de memoria cultural, participación e incidencia de las comunidades que integran la ruta en las prácticas de turismo sostenible orientadas a su desarrollo".

Estado: Liquidado

En este contrato no se suscribió el acto de justificación de la contratación directa.

Causa

Estos hechos hacen evidente que los documentos de estudios previos no cuentan en su elaboración con la rigurosidad que permita aseverar que se acatan los contenidos normativos vigentes y aplicables. Adicionalmente, la Secretaría General no está cumpliendo con su función de analizar, verificar y aprobar los contenidos de estos documentos, que permita establecer que son suficientemente serios y completos, tal como lo manifiesta el Consejo de Estado, en las líneas transcritas anteriormente.

Efecto

Inaplicación del principio de planeación y de economía en la gestión de la Entidad, abriendo la posibilidad de que por las deficiencias de que adolecen los estudios previos no exista el análisis de conveniencia para la escogencia del futuro contratista, así como que se vea avocada a realizar ajustes presupuestales por falta de rigurosidad en la planeación del contrato que se encuentra en curso.

Respuesta de la Entidad

- 1. Contrato 200-12-08-361 de 2015**
- 2. Contrato 200-12-08-464 de 2016**

Situación a.

"(...) En relación a esta observación es necesario aclarar que el contrato 200-12-08-361 de 2015 contiene en los folios 19, 20 y 21 el análisis del sector; de la misma manera el Contrato 200-12-08-464 de 2016 contiene en los folios 26 a 38 este mismo documento.

(...)

Igualmente es importante destacar que la corporación ha venido desarrollando el proyecto mediante un trabajo conjunto con las comunidades (...) una vez verificado el cumplimiento de los requisitos a través de la visita técnica ellos deberán asumir el compromiso del traslado de los materiales a sus viviendas; es decir que el transporte menor desde un punto central de encuentro en cada una de las veredas es asumido por los usuarios."

Situación b.

"(...) Es de resaltar que el objetivo de los huertos dendroenergéticos no es de protección, conservación o restauración si no que por el contrario se establecen con el propósito de que las familias beneficiadas lo utilicen para suplir las necesidades de leña para la estufa ecoeficiente instalada en sus hogares.

(...)

Por lo anterior las especies seleccionadas por la corporación para los huertos leñeros son; eucalipto, el pino pátula, pino ciprés, acacias y el aliso ya que cumplen con las características descritas previamente, además; de no ser especies invasoras que puedan ocasionar alteraciones en la riqueza y diversidad de los ecosistemas."

3. Contrato 200-12-13-400 de 2015

"(...) Literal a: Al momento de elaborar los estudios previos, se comete un error mecanográfico que no incide en el número de usuarios beneficiados con el proyecto PA-15-CUN-22, con la organización denominada AGROPROVAL, que contiene los 32 beneficiarios, (...) un error de transcripción no puede configurarse como una presunta incidencia disciplinaria, razón por la cual la CORPORACIÓN, solicita se retire la incidencia disciplinaria de la presente observación por las razones técnicas y jurídicas antes descritas.

Literal b. A fin de resolver la ejecución del convenio debemos observar que el proyecto fue formulado por la asociación AGROPROVAL y que los beneficiarios de este proyecto pertenecen al municipio de Junín. (...) el proyecto cumplió con su fin que era beneficiar a la comunidad del municipio de Junín, obedeciendo a la conservación y/o recuperación del suelo. Por otra parte, la entidad iniciara las acciones pertinentes de control para evitar que este tipo de situaciones se vuelvan a presentar.

(...)

Literal c. Frente a esta observación, nos permitimos realizar el siguiente análisis, que demostrará que las especies que se utilizaron en el proyecto cumplen con fines multipropósito que buscan preservar y recuperar el medio ambiente, y que en alguna medida sirvan a los usuarios y/o propietarios, sobre los cuales se realizaron las intervenciones, es así, como las especies sirven para alimento del ganado, dendro-energéticas, maderables y sombrío(...).

Es preciso señalar que los predios intervenidos no hacen parte de las reservas, ecosistemas estratégicos, de importancia ecológica ni relictos boscosos. (...) la CORPORACIÓN, solicita se

retire la incidencia disciplinaria de la presente observación por las razones técnicas antes descritas.”

4. Contrato 200-12-13-398 de 2015

Al respecto la Entidad manifestó:

“(…) El convenio se desarrolló con 32 familias las cuales cumplieron con los requisitos exigidos por el INCODER, las cuales fueron avaladas por este, y son las que aparecen en el estudio previo en los folios 7 al 8, por un error de transcripción en la elaboración de los estudios previos se dejó doce familias (Folio 7), que no incide en el número de usuarios beneficiados con el proyecto PA-15-CUN-27, con la organización denominada Asociación Agroindustrial de Zaque - ASOZAQUE, que contiene los 32 beneficiarios (…)”

5. Contrato 200-12-04-292 de 2015

Al respecto del literal a. la Entidad responde: *“(…)Además de lo anterior es que si bien es cierto se presentó un error en el estudio previo inicial sobre la omisión del municipio de Gachalá este fue subsanado realizando la publicación de un estudio definitivo siendo esto un error mecanográfico que no modificó los aspectos sustanciales para la elaboración del contrato, como quiera que **los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos o decisiones de la administración como es la celebración de contratos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, como efectivamente en el caso que nos ocupa.(…)**”*

Sobre el literal b. CORPOGUAVIO no se manifiesta.

6. Contrato 200-12-09-348 de 2015

La Entidad no se pronunció al respecto de este hecho.

7. Contrato 200-12-13-390 de 2016

La Entidad no emite pronunciamiento al respecto de este hecho.

Análisis de la respuesta

1. Contrato 200-12-08-361 de 2015

2. Contrato 200-12-08-464 de 2016

En las especificaciones del objeto a contratar contenidas en el documento estudios previos, en la Propuesta técnica y económica del documento de pliegos de condiciones para la selección abreviada, no se menciona como se realiza el cálculo del transporte, y si bien, en las actas de entrega a los beneficiarios se registra *“El usuario (a) que recibe*

estos elementos y/o materiales se compromete a trasladarlos al sitio de la construcción y a darles un uso y manejo adecuado”, en la respuesta la Entidad aclara que esto es desde un punto central desde cada una de las veredas, es importante tener en cuenta que el área del municipio de Ubalá es de 551 km y el municipio de Gachalá 448 km aproximadamente, lo que permite concluir que el desplazamiento genera costos que no fueron tenidos en cuenta por la Corporación.

Si bien la Corporación realiza el estudio de los ejercicios contractuales para ejecución del proyecto en vigencias anteriores y a través del SECOP, también se evidencia que el tema del transporte es una condición objetiva que genera cargos para el contratista y que debe estar contenida en la oferta para que esta se ajuste a la realidad y que este únicamente se puede establecer una vez se conocen los beneficiarios y su ubicación. Es decir que la lista de los beneficiarios y su ubicación debía ser una condición preexistente a la firma del contrato a fin de que la Corporación entregara las condiciones para presentar una oferta objetiva, con lo que se cumpliría el contenido del numeral 4 del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013.

Situación b. En el numeral 7.2.2 Establecimiento de huertos leñeros las especies utilizadas son sauce, eucalipto blanco y rosado, pino pátula y ciprés, especies que no son propias de la región y pueden afectar el ecosistema. La Corporación debe propiciar con la ejecución de sus proyectos el aumento del bosque nativo, evitando la introducción de especies foráneas.

Es importante enfatizar que independientemente del objeto del establecimiento de las plantas, la Corporación debe propender por la protección de los bosques nativos, lo cual incluye ampliar su frontera.

La Corporación señala que estas plantas seleccionadas *no son especies invasoras*, no obstante al revisar el Plan Nacional para la Prevención, el Control y Manejo de las Especies Introducidas, Trasplantadas e Invasoras, implementado por Minambiente en 2012, se encontró que la acacia y el eucalipto son especies invasoras, las cuales se ha determinado causan graves afectaciones a la biodiversidad. Adicionalmente en este documento, dentro de los actores que están obligados a adelantar esfuerzos a favor de la protección de la biodiversidad colombiana se encuentran las corporaciones autónomas regionales, entre las que por supuesto se encuentra CORPOGUAVIO.

3. Contrato 200-12-13-400 de 2015

Al respecto de los literales a y b, la Entidad acepta los errores cometidos en los documentos de estudios previos.

En lo referente al literal c, las semillas entregadas se encuentran las de *acaciaes* una especie invasora que afecta gravemente la biodiversidad.

Tal como se manifestó respecto a los contratos 200-12-08-361 de 2015 y 200-12-08-464 de 2016 del numeral 1 y 2 de este hallazgo el Ministerio encargó a las corporaciones como agentes que deben propender por la protección de la biodiversidad de sus jurisdicciones, por lo cual al entregar estas semillas a los beneficiarios del proyecto, CORPOGUAVIO no da cumplimiento al encargo del Ministerio de proteger la biodiversidad en el territorio de su Jurisdicción.

4. Contrato 200-12-13-398 de 2015

En su respuesta CORPOGUAVIO, acepta el error cometido en los contratos, que si bien no afecta el alcance del proyecto, si denota y confirma la debilidad presentada en el documento de estudios previos.

5. Contrato 200-12-04-292 de 2015

La CGR sobre el literal a. entiende que la Corporación acepta el error cometido, al respecto del cumplimiento del contrato no es del resorte de la observación realizada. Y con respecto al literal b. en el entendido que no se pronuncia se da por aceptado el hecho.

6. Contrato 200-12-09-348 de 2015

Teniendo en cuenta que no se pronuncia la Entidad al respecto de este hecho la CGR da por aceptados los hechos.

7. Contrato 200-12-13-390 de 2016

Teniendo en cuenta que no se pronuncia la Entidad al respecto de este hecho la CGR da por aceptados los hechos.

Valoradas las respuestas dadas por la Entidad, y teniendo en cuenta que no desvirtúan las observaciones a lo que se le suma la reiteración de los errores cometidos en los estudios previos, se configura el hallazgo con connotación presuntamente disciplinaria.

2.3.1.3. HALLAZGO 3. (A - 3) Cumplimiento Pliegos de Condiciones

Criterio

Decreto 1082 de 2015, Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. *Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.
7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.
8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

Hechos

Contrato 200-12-08-361 de 2015

Valor \$58.988.800

Objeto: *"Implementación de un sistema de aprovechamiento y uso energético eficiente de la madera mediante el establecimiento de estufas ecológicas y huertos leñeros como estrategia para prevenir y reducir la deforestación en las veredas de los municipios de Gachalá y Gama, jurisdicción de CORPOGUAVIO, en el cumplimiento de las metas del proyecto "fomento a la participación comunitaria" del plan de acción 2012 – 2015 "comprometidos por naturaleza".*

Estado: En ejecución

- a. En el literal k de la Carta de Presentación se debe especificar el régimen tributario a que pertenece el oferente, no obstante la presentada en la oferta no tiene este dato.
- b. De acuerdo con el pliego de condiciones (Numeral 9.2), los Análisis de Precios Unitarios (APU) se deben presentar por el proponente, teniendo en cuenta el análisis hecho por CORPOGUAVIO que se anexa a los pliegos de condiciones. Revisada la carpeta, no se encuentra el anexo hecho por CORPOGUAVIO a que se hace referencia en el pliego de condiciones, ni el análisis (APU) del contratista.
- c. En la carta de compromiso del director de obra se registró el número de la cedula de ciudadanía en forma incorrecta, sin embargo los evaluadores no detectaron esta irregularidad.

Causa

Debilidades en la elaboración de pliegos de condiciones y documentos anexos como consecuencia de la falta de control sobre los documentos emitidos por la Oficina Jurídica

de Contratos y carencia de control en la recepción de los documentos que conforman la oferta.

Efecto

Aumento en el riesgo de que la escogencia del contratista no sea objetiva y ajustada a los criterios rectores de la modalidad de selección que aplique.

Respuesta de la Entidad

"En cuanto al literal a. nos permitimos manifestar que si bien en el literal K de la carta de presentación se omitió la información sobre el régimen tributario del proponente, los soportes de la oferta presentada contienen información suficiente con la cual la entidad pudo verificar a que régimen tributario pertenece.

*(...) el formulario de registro único tributario que obra a folio 269 del expediente contractual, esté establece que el régimen tributario al cual pertenece el contratista (...) es **ventas de régimen común** y que esta información se verifica en los requisitos habilitantes que se evalúan mediante acta suscrita por el comité y que obran a folio 168 y 169 pues allí se verifica el estado de régimen al cual pertenece el oferente. Dada la anterior explicación no se acepta la observación*

En este sentido es preciso señalar que la sentencia CESIII-E 29855 de 2014 donde se enuncia que las entidades públicas no pueden rechazar las propuestas (...) presenten un error de transcripción en los documentos asociados, (...) Para este caso en particular se verificó el número de cedula del director de obra en el documento de tarjeta profesional del Consejo Nacional de Ingeniería COPNIA que reposa en el expediente del contrato 200-12-08-361 de 2015. (...)"

Análisis de la respuesta de la Entidad

Si bien es cierto que la Entidad tiene mecanismos para verificar vacíos como los señalados en los literales a y c de los pliegos, también es cierto que la ritualidad impuesta en los pliegos de condiciones no debieran ser contenidos inanes, de ser esta la situación la Entidad debe reformar los documentos que exige para evitar este tipo de inconvenientes. Se aclara que no era el propósito de la observación el rechazo de la propuesta por las deficiencias presentadas.

La Entidad no hace referencia a la falta de los análisis de precios unitarios, APU.

El hallazgo se configura con alcance administrativo.

2.3.1.4. HALLAZGO 4. (A - 4) Responsabilidad de la Oficina Jurídica de Contratación y de Supervisores

Criterio

Ley 80 de 1.993:

Art. 25: 1o. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones.

Art. 26: Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Decreto 1510 de 2013

Artículo 20: Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

Ley 1474 de 2011:

Artículo 83: Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

(...)

La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

El Manual de supervisión e interventoría GJ-CO-MN-SI -IV en la sección de Lineamientos generales menciona que "11. Todos los originales de las actas y demás documentos del contrato, estarán acompañados de sus soportes y serán archivados en la carpeta del contrato en la Secretaría General en forma secuencial, foliados y registrados en el índice que debe permanecer en la contraportada de cada carpeta, excepto los originales de los documentos que sean soporte para pago, los que reposarán en la Tesorería de acuerdo a las tablas de retención documental que tiene adoptada la entidad. (Según los formatos para cada caso)(...)"

13. Los formatos establecidos para las actas y demás documentos serán diligenciados ajustándose al modelo propuesto, por lo tanto, cualquier constancia adicional que se quiera dejar en los mismos, podrá hacerse pero sólo a continuación de las firmas."

En el memorando de designación como supervisor de un contrato, se establecen instrucciones en cuanto a que "El Interventor o Supervisor ejerce funciones técnicas, administrativas, financieras, legales, ambientales y sociales, las cuales:

Se encaminan a verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas del contrato, el correcto y adecuado desarrollo de los trabajos bajo las normas técnicas aplicables y el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y procesos técnicos a cargo del contratista. (...)

Van dirigidas a velar y garantizar el cumplimiento del contrato, según los documentos, procedimientos y plazos establecidos y supervigilar el avance de los trabajos para que se desarrollen según las normas legales vigentes, el contenido del acuerdo de voluntades, el cronograma y el presupuesto previamente aprobados. Vigilara además la existencia suficiencia y vigencia de las pólizas de garantía y demás obligaciones contractuales y legales."

En el sistema de gestión y control de CORPOGUAVIO, se tiene establecido el formato GJ-CO-FT-IECIP- Informe de Ejecución del Contrato y Convenio e Información para Pagos-, el cual se constituye en solicitud y autorización del supervisor de un contrato para el trámite de pagos; a su vez, da cuenta del avance en tiempo, cumplimiento de actividades y calidad del servicio.

Hechos

Efectuada la revisión a los contratos de prestación de servicios realizados por la entidad, se evidenciaron las siguientes deficiencias:

1. Contrato No: 200-12-10-252

Valor: \$24.500.000

OBJETO: *Prestar los Servicios Profesionales como Ingeniera Ambiental, para que coordine las actividades relacionadas con el proyecto 2.3 "Saneamiento Ambiental del Recurso Hídrico" y apoye la coordinación de las actividades relacionadas con el Proyecto 2.2 "Gestión para el Abastecimiento y Uso Eficiente del Recurso Hídrico" a ejecutar en los municipios que conforman la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio -CORPOGUAVIO y todas las que le sean asignadas por el supervisor, y que estén directamente relacionadas con el objeto contractual.*
Estado: Terminado

El documento presenta deficiencias en la descripción de la forma de pago al mencionar: "El pago se realizará en mensualidades vencidas de TRES MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$3.500.000) M/CTE previa radicación de la respectiva cuenta de cobro, debidamente revisada y aprobada por el supervisor del contrato y recibida a satisfacción por la Subdirección Administrativa y Financiera, lo cual significaría 7 pagos; sin embargo en la tabla de pagos de los estudios previos, se presentan dos pagos de \$3,500,000 y

cuatro (4) pagos de \$4,375,000 (Folio 6); lo que significaría 6 pagos, situación que crea confusión en la duración del contrato.

2. Contrato No. 200-12-10-091-2015

Valor: \$24.000.000

Adición: \$12.000.000

OBJETO: *Prestar los servicios de una ingeniera en recursos hídricos, para que apoye las actividades relacionadas con el proyecto "Control y Vigilancia Ambiental", con especial atención a las inherentes al macroproceso de gobernabilidad ambiental.*

Estado: Terminado

1. La respuesta dada por el contratista a la propuesta de la entidad, se hace "para prestar servicios profesionales como microbióloga" sin embargo los documentos remitidos por la profesional corresponden a un Ingeniero en recursos Hídricos; (Folio No. 14) cuando el requerimiento es el de "Contratar los servicios profesionales de un(a) ingeniero(a) en recursos hídricos", (Folio No. 4) la observación va encaminada a la revisión de los documentos elaborados, los cuales deben concordar con los requisitos exigidos, evitando confusiones al efectuar análisis de los documentos soportes.
2. Dentro de la carpeta, se encuentra documentación relacionada con otros contratos por ejemplo: Registro presupuestal No. 1034 (Folio No. 44), el cual no corresponde a la carpeta analizada; **ADICIÓN No. 01 AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 041 DEL 02 DE JUNIO DE 2005 SUSCRITO ENTRE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO, CORPOGUAVIO.** Sin relación con el contrato.
3. Dentro de la carpeta, faltan folios Nos. 50, 51 del contrato de prestación de servicios profesionales, quedando la información incompleta para efectos de análisis.
4. Según las actividades a desarrollar por parte de la contratista se encuentra:

"3. Desarrollar las visitas de campo en cumplimiento de la programación establecida en proceso de manejo integral de lo sancionatorio. Generando conceptos técnicos (numerados y fechados) dentro del tiempo determinado para estos". Comunica el supervisor al respecto (Folio No. 117): "No se desarrollaron visitas técnicas de seguimiento de trámites administrativos de carácter sancionatorio, sin embargo se realizó la actualización de la base del seguimiento bimestral de concesión de aguas, se realizaron tasaciones de multas de sancionatorios". Al respecto aunque la actuación tiene que ver con la parte profesional; se cambia la actividad pactada; lo que implica una falta de planeación.

3. Contrato No. 200-12-10-301

Valor: \$12.000.000

Adición: \$3.000.000

OBJETO *Prestar los Servicios Profesionales de una abogada, para que apoye las actividades relacionadas con el liderazgo del componente jurídico del grupo de licencias ambientales del proyecto "Control y Vigilancia Ambiental", con especial atención a las actividades inherentes al macroproceso de gobernabilidad ambiental. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA: El profesional deberá cumplir con las siguientes actividades, en desarrollo del objeto antes mencionado: 2.20) Liderar las actividades propias del grupo jurídico del componente de licenciamiento ambiental del proyecto "Control y Vigilancia Ambiental.*

Estado: Terminado

Dentro del objeto del contrato se estipula "OBJETO Prestar los Servicios Profesionales de una abogada" (Folio No. 32); sin embargo dentro de la aceptación de la propuesta se transcribe el siguiente texto: "Atendiendo a la invitación del radicado del asunto, me permito poner a su consideración, la siguiente propuesta técnico - económica para prestar servicios profesionales como Ingeniero Ambiental; desarrollando el siguiente objeto":(...) (Folio 13); aunque se especifica posteriormente las funciones relacionadas con el desarrollo profesional de un abogado.

4. Contrato No. 200-12-10-298

Valor: \$11.200.000

Adición: \$1.400.000

Estado: Terminado

El informe final del contrato (Número de folio ilegible), registra como fecha de iniciación el 19 de agosto de 2015 y fecha de terminación el 18 de agosto de 2015 con una duración inicial de cuatro meses, registro que se encuentra errado.

5. Diligenciamiento del formato GJ-CO-FT-IECIP Contrato 200-12-10-184 de 2015

Valor \$69.589.800

Objeto: *Prestación de servicios profesionales como Revisor Fiscal de CORPOGUAVIO. Acuerdo 002 del 27 de febrero de 2014, designado por 2 años y según lo establecido en Código de comercio y demás normas vigentes.*

Estado: Terminado

6. Contrato 200-12-10-182 de 2016

Valor \$55.845.000

Objeto: *Prestación de servicios profesionales como Revisor Fiscal de CORPOGUAVIO. Acuerdo 002 del 29 de febrero de 2016, designado por 2 años y según lo establecido en Código de comercio y demás normas vigentes.*

Estado: En ejecución

En los contratos señalados, correspondientes a la prestación del servicio de Revisoría Fiscal, cuya supervisión estuvo a cargo de la Subdirección Administrativa y Financiera, en los formatos GJ-CO-FT-IECIP- Informe de Ejecución del Contrato y/o Convenio e Información para Pagos, no se encuentran diligenciadas las casillas correspondientes al porcentaje de avance de periodo, porcentaje acumulado, ni la valoración del desempeño de las actividades, para ninguno de los periodos de pago.

Causa

Deficiencias en el seguimiento, control y cumplimiento de los deberes de los supervisores que designa la entidad para vigilar la ejecución del proceso contractual que determina, en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección o de los contratos que se suscriban.

Efecto

Se corre el riesgo de darse el incumplimiento de las obligaciones contractuales por la tergiversación de los términos establecidos, al no ser claros y concretos o prestarse a confusiones, así como la inobservancia de lo prescrito por la misma entidad en los manuales acogidos.

Respuesta de la Entidad

1. Contrato No. 200-12-10-252

La entidad remite copia del Registro Presupuestal No. 516, en donde se registran siete (7) pagos cada uno por valor de \$3.500.000; sin embargo lo establecido en los estudios previos corresponden a 6.

2. Contrato No. 200-12-10-091-2015

1 – 2. En su respuesta la entidad omite hacer alusión al numeral 1; respecto del numeral 2 anexa el Folio 44 que corresponde a la comunicación interna SGA -500-0050-15; pero no el reverso del folio el cual corresponde al Registro Presupuestal 1034.

3. Envían copia de los folios faltantes sin embargo en el momento de realizar el análisis no se encontraban, por lo que se evidencian deficiencias en la gestión archivística.

4. La entidad no se pronunció al respecto; por lo que la observación se mantiene

3. Contrato No. 200-12-10-301

La entidad en su respuesta, anexa una serie de documentos relacionados con el profesional que desarrolló el contrato; sin embargo la observación se estableció con lo

registrado en el párrafo del folio 32 que se encuentra equivocado; por lo que se evidencia una falta de control sobre los documentos elaborados.

4. Contrato No. 200-12-10-298

La entidad no se manifestó sobre la observación; por lo tanto se mantiene.

5. Diligenciamiento del formato GJ-CO-FT-IECIP

Contrato 200-12-10-184 de 2015

Contrato 200-12-10-182 de 2016

Apartes de la comunicación C17E8080:

De otra parte y respecto cabe señalar, que el formato GJ-CO-FT-IECIP "Informe de Ejecución del Contrato y/o Convenio e Información para Pagos" está diseñado para registrar la información básica que permite ejercer el control sobre el contrato referido allí; tales como Certificado de Disponibilidad Presupuestal, Registro Presupuestal de compromiso, N° de Contrato suscrito, aplicación de la Ley 1607 de 2012 y su Decreto Reglamentario N° 099 de 2013 para efectos de dar aplicación a las deducciones establecidas, declaración bajo gravedad de juramento que los documentos soporte de pagos al Sistema General de Seguridad Social se realizan de acuerdo a los porcentajes establecidos, el valor total del contrato, pagos parciales, valor a pagar y saldo, término del plazo de ejecución, fecha de terminación del contrato, prorrogas si las hay, tiempo de suspensión si los hay con su respectiva nueva fecha de terminación; de igual forma se presentan las actividades y tareas desarrolladas de acuerdo al objeto del Contrato. Con esta información la Entidad garantiza el control general, control financiero y la ejecución contractual, evitando de esta forma que se presente un riesgo para la entidad sobre la ejecución en su parte integral.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que la entidad a través de dicho formato, mantiene un control adecuado, sobre la relación contractual del Revisor Fiscal con la entidad desde el punto de vista legal, es decir que cumpla con sus obligaciones de seguridad social, riesgos profesionales y que buscan minimizar cualquier riesgo financiero, legal y contractual que se pueda presentar durante el periodo institucional que se ha establecido para el Revisor Fiscal.

Análisis de la respuesta

1. Contrato No: 200-12-10-252

No obstante la respuesta de la entidad, lo establecido en los estudios previos corresponden a 6 pagos.

2. Contrato No. 200-12-10-091-2015

1 - 2

En su respuesta la entidad omite hacer alusión al numeral 1; respecto del numeral 2 anexa el Folio 44 que corresponde a la comunicación interna SGA -500-0050-15; pero no el reverso del folio el cual corresponde al Registro Presupuestal 1034.

3.

La Entidad envía los folios faltantes sin embargo en el momento de realizar el análisis no se encontraban, por lo que se evidencian deficiencias en la gestión archivística atribuible al supervisor del contrato.

4.

La entidad acepta la observación teniendo en cuenta que no se pronunció

3. Contrato No. 200-12-10-301

La entidad anexó documentos, sin embargo la observación se estableció con lo registrado en el párrafo del folio 32 que se encuentra equivocado; por lo que se evidencia una falta de control sobre los documentos elaborados.

4. Contrato No. 200-12-10-298

La observación se mantiene teniendo en cuenta que no se pronunció sobre este hecho.

5. Diligenciamiento del formato GJ-CO-FT-IECIP

Contrato 200-12-10-184 de 2015

Contrato 200-12-10-182 de 2016

Como lo expone la Corporación, el formato está diseñado para registrar la información básica que permite ejercer el control sobre el contrato y dentro del cual se presentan las actividades y tareas desarrolladas de acuerdo al objeto del Contrato. Con esta información la Entidad garantiza el control general, control financiero y la ejecución contractual, evitando de esta forma que se presente un riesgo para la entidad sobre la ejecución en su parte integral.

Por lo anterior, al constituirse dicho formato como un mecanismo de control, que no discrimina su uso para determinados contratos, el incompleto diligenciamiento del mismo se convierte en una debilidad de control y de cumplimiento de sus propios procedimientos.

Una vez analizada la respuesta de la entidad, tanto los documentos remitidos como los argumentos expuestos, no desvirtúan los hechos que motivaron la observación, por lo que se ratifica el hallazgo de carácter administrativo.

2.3.1.5. HALLAZGO 5. (A - 5) Derechos de Autor

Criterio

El Decreto 1360 del 23 de junio de 1989 "Por el cual se reglamenta la inscripción de soporte lógico (software) en el registro nacional del derecho de autor". Artículo 1° "De conformidad con lo previsto en la ley 23 de 1982 sobre Derechos de Autor, el soporte lógico (software) se considera como una creación propia del dominio literario". Y Artículo 2° "El soporte lógico (software) comprende uno o varios de los siguientes elementos: el programa de computador, la descripción de programa y el material auxiliar"

Decreto 1474 del 15 de julio de 2002, "Por el cual se promulga el "Tratado de la OMPI, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, sobre Derechos de Autor (WCT)", adoptado en Ginebra, el veinte (20) de diciembre de 1996" Artículo 4°. Programas de ordenador. "Los programas de ordenador están protegidos como obras literarias en el marco de lo dispuesto en el artículo 2° del Convenio de Berna. Dicha protección se aplica a los programas de ordenador, cualquiera que sea su modo o forma de expresión (3)". Y Artículo 5°. Compilaciones de datos (bases de datos). "Las compilaciones de datos o de otros materiales, en cualquier forma, que por razones de la selección o disposición de sus contenidos constituyan creaciones de carácter intelectual, están protegidas como tales. Esa protección no abarca los datos o materiales en sí mismos y se entiende sin perjuicio de cualquier derecho de autor que subsista respecto de los datos o materiales contenidos en la compilación."

Hechos

Contrato No. 200-12-10-555 de 2016

Valor: \$ 50.000.000

Objeto: "Contratar la ejecución de las fases de levantamiento de requerimientos, ejecución de pruebas y documentación de una aplicación móvil para el conocimiento del riesgo en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio que permita fortalecer los procesos de estudio y análisis de vulnerabilidades en la jurisdicción"

Estado: En ejecución.

Contrato No. 200-12-10-556 de 2016

Valor de \$50.000.000

Objeto: "Contratar la ejecución de las fases de arquitectura, implementación, documentación y despliegue de una aplicación móvil para el conocimiento del riesgo en la Jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio, que permita fortalecer los procesos de estudio y análisis de vulnerabilidades en la Jurisdicción".

Estado: En ejecución.

Según las normas aplicables a los contratos en ejecución mencionados, tienen implícito el soporte lógico (software) que se considera como una creación propia del dominio literario, el cual comprende uno o varios de los siguientes elementos: el programa de computador, la descripción de programa y el material auxiliar, y en nuestro caso aplicación móvil, a los cuales les aplica la propiedad intelectual y derechos de autor que no se especifican en los estudios previos ni en el contrato la propiedad de la corporación.

Causa

Vacios en la estructuración de los contratos, ocasionados por la falta de reconocer derechos de autor a favor de CORPOGUAVIO, que surgen del desarrollo del objetivo misional de la Entidad.

Efecto

Riesgo de que se afecten los intereses de la Corporación legales y patrimoniales por los derechos que genera la entrega y puesta en marcha del producto contratado.

Respuesta de la Entidad

Al respecto aduce la entidad:

"Acertadamente la Ley 23 no establece que el autor de obra por encargo ostente otras prerrogativas morales, como la de conservar la obra inédita o la de retirarla de la circulación o suspender cualquier forma de utilización previamente autorizada. Ello es así por cuanto la obra por encargo puede entenderse como preconcebida (mediante el plan señalado al autor) por quien encarga, el cual requiere explotar y comercializar libremente la obra para cuya elaboración ha realizado una inversión económica y ha remunerado al autor o autores".

"(...) Para concluir, el numeral 5.5.1. Entidades públicas, del mencionado manual expresa que: "De manera expresa la Ley 23 de 1982, en el artículo 91 establece que las obras realizadas por un servidor público en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de su cargo son de propiedad de la entidad pública correspondiente". Aclara la norma que el ejercicio de los derechos morales sobre la obra creada por el servidor público corresponde al autor en cuanto no sea incompatible con los derechos y obligaciones de las entidades públicas afectadas. Como dispone el artículo citado, los derechos patrimoniales sobre las obras creadas por los servidores públicos están en cabeza de las entidades públicas, quienes explotarán libremente las obras y autorizarán su utilización por terceras personas (...)"

"Así como el numeral 9.4.1. Obras creadas por servidores públicos, expone: "Se presentan dos situaciones con respecto de obras creadas por los servidores públicos: que la obra sea creada en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que le competen, o que sea creada por fuera del cumplimiento de tales obligaciones. En el primer caso, por disposición legal (Art 91, Ley 23 de 1982) la titularidad de derechos se radica en cabeza de la entidad pública, y el servidor público conservará los derechos morales, con el compromiso de no ejercerlos de una manera incompatible con los derechos y obligaciones de la entidad pública. En el segundo evento, el servidor público está legalmente habilitado para contratar con el Estado, o con la persona o entidad que a bien tenga, la transmisión de los derechos patrimoniales sobre su creación, y podrá hacerlo estableciendo las condiciones contractuales que considere convenientes, caso en el cual se trataría realmente de una transmisión por acto entre vivos."

"En ese entendido, tanto la autoría como los derechos patrimoniales de la obra recaen sobre la Corporación Autónoma Regional del Guavio CORPOGUAVIO y no sobre la persona natural contratada mediante prestación de servicios profesionales para el desarrollo, por lo mismo no

obliga a registrar dicha obra en la Dirección Nacional de Derechos de Autor, pues, es en la entidad donde se origina la obra y se contrata para su materialización”.

“Por todo lo anterior, una vez solicitamos a la Comisión Auditora retirar el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, como quiera que la entidad acató lo dispuesto en el marco legal referido, no generó ningún daño antijurídico, como quiera que está probado que no existen vacíos en la estructuración del contrato ocasionados por la falta de reconocer derechos de autor a favor de CORPOGUAVIO, que surgen del desarrollo del objetivo misional de la Entidad, no hay afectación en los intereses de la Corporación ni legales ni patrimoniales por los derechos que genera la entrega y puesta en marcha del producto contratado.”

Análisis de la respuesta de la entidad:

La CGR considera que deben ser explícitos los pormenores de la propiedad intelectual y derechos de autor en los documentos del contrato, por lo tanto se configura el hallazgo con carácter administrativo.

2.3.1.6. HALLAZGO 6 (A – 6) (D – 2) (P - 1). Cambios en el Equipo de Trabajo - Presunta incidencia disciplinaria y penal

Criterio

En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Ley 80 de 1993 Artículo 23º.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Ley 1474 de 2011 Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Ley 734 de 2002 Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

"(...) 34. No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad."

Manual de Supervisión e Interventoría CORPOGUAVIO, Capítulo II

19. Control de personal y equipo

Controlar que el contratista mantenga el personal profesional, técnico, operativo y administrativo de acuerdo con lo ofrecido en su propuesta. En caso de que se requieran cambios durante el transcurso del proyecto, el personal será reemplazado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su requerimiento, por otro de las mismas o mejores calidades profesionales y técnicas propuestas y serán aprobados por la interventoría o supervisión.

Hechos

Contrato 200-12-04-292 de 2015

Valor \$849.120.000

Objeto *"Realizar el diseño e implementación del producto turístico la "ruta del agua" en los municipios de Guasca, Junín, Gacheta, Ubalá y Gachalá con el fin de orientar la riqueza natural y cultural de la provincia del Guavio hacia el desarrollo de un turismo sostenible, con visión regional en una perspectiva de mitigación orientada hacia el cambio climático".*

Estado: Liquidado

En los pliegos de condiciones, en el numeral 5.1.5. EQUIPO DE TRABAJO, la Nota 9 registra: *"En la ejecución del contrato, si el consultor llega a solicitar el cambio de algunos de los miembros propuestos para el equipo de trabajo, este deberá ser autorizado por el supervisor del mismo, quien verificará que el personal propuesto cumpla con las mismas calidades que el*

propuesto, en todo caso, hasta que no se reciba la aprobación del supervisor, no podrá ser reemplazado ningún miembro del equipo de trabajo." (sic) Siendo este documento parte integrante del contrato 200-12-04-292 suscrito el 3 de agosto de 2015, es de obligatorio cumplimiento.

Mediante la Resolución 538 de 10 de agosto de 2015, se conformó el Comité Interdisciplinario de Supervisión, para el Contrato 200-12-04-292 de 2015, integrado por la Subdirectora de Planeación, un Ingeniero Agrónomo- Contratista, un Técnico de Guianza Turística – Contratista, un Ingeniero Agrónomo– Contratista, un Biólogo – Contratista, un Ingeniero Civil – Contratista y una Trabajadora Social – Contratista.

El 12 de septiembre de 2015 el contratista CONSORCIO RUTA DEL AGUA 2015 presenta al Comité Interinstitucional de Supervisión una solicitud de cambio de personal, así: técnico Ambiental, Economía, Profesional Social, Arquitecto y el Biólogo; al revisar las hojas de vida y los soportes remitidos, se encuentra que:

- i. TÉCNICO AMBIENTAL, la tarjeta profesional de la Ingeniera ambiental es de mayo 28 de 2014, por lo cual no cumple con la experiencia exigida;
- ii. La ECONOMISTA no presenta tarjeta profesional, ni la experiencia exigida;
- iii. La PROFESIONAL SOCIAL no presenta tarjeta profesional;
- iv. El ARQUITECTO no presenta tarjeta profesional ni soportes de la experiencia ni de los títulos;
- v. La BIÓLOGA, presenta certificaciones de dos (2) años y dos meses de experiencia, la demás es anterior a la expedición de la tarjeta profesional, por lo cual tampoco cumple lo requerido por la Entidad.

La Subdirectora de Planeación sin tener en cuenta que no le correspondía tomar esta decisión a ella sino al Comité Interdisciplinario de Supervisión aprobó el cambio de los siguientes profesionales TÉCNICO AMBIENTAL, PROFESIONAL SOCIAL y BIÓLOGA, sin tener en cuenta que no cumplen con las calidades exigidas en el pliego de condiciones y sin que esta fuera una decisión del Comité sino una decisión de la mencionada funcionaria. Habiendo aprobado el cambio de tres profesionales se entiende que no se accede al cambio del economista ni del arquitecto, sin embargo el arquitecto propuesto y no aprobado se encuentra posteriormente firmando actas de reunión (folios 978, 980, 1015,1069), es decir que el contratista arbitrariamente incluyó al arquitecto y el Comité Interdisciplinario de Supervisión no se pronunció.

Causa

Debilidades en la ejecución de las funciones de supervisión, al permitir el cambio de perfiles profesionales por debajo de lo establecido en los pliegos de condiciones como documentos que hacen parte integral del contrato.

Efecto

Se incumplieron las funciones de supervisión, con el cambio del personal del equipo de trabajo se presenta un incumplimiento a los pliegos de condiciones que afectan los aspectos evaluados y ponderados para la escogencia del contratista, por lo cual la Entidad acogió una propuesta que termina en la ejecución incumpliendo las condiciones del pliego, es decir que se permitió que se cambiaran las condiciones fundamentales del servicio contratado por CORPOGUAVIO.

Respuesta de la Entidad

Al respecto del hecho mismo cuestionado la Entidad señala:

"(...) Es un hecho verdadero que la Subdirectora de Planeación de la Corporación firmó la comunicación escrita enviada al representante legal del Consorcio Ruta del Agua 2015 fechada 15 de septiembre del mismo año.

Pero también es un hecho cierto y verdadero que el Grupo Interdisciplinario (...) se reunió previamente el día 14 de septiembre; en dicho comité el Representante Legal del consorcio dio a conocer la razones que motivaron el cambio del personal de la consultoría, se realizó reunión de trabajo por parte del equipo supervisor donde se revisaron, analizaron y aprobaron los perfiles y argumentos presentados por parte del Representante Legal.

Para tales efectos se anexa soporte de la comunicación escrita a la Secretaria General a través de la cual se envía al expediente contractual; las hojas de vida analizadas, evaluadas y aprobadas y donde consta la autorización a la entonces Subdirectora: (...) a suscribir respuesta respecto de la solicitud elevada mediante comunicación por parte de la Consultoría.

(...)

En cuanto a la afirmación relacionada con que se realizó el cambio de arquitecto sin solicitud previa del contratista es de destacar que en comunicación escrita del representante legal del consorcio ruta del agua 2015 fechada el 12 de septiembre de 2015 se solicitó el remplazo del arquitecto (...) cuya hoja de vida fue revisada, analizada y aprobada por el comité técnico de supervisión junto con los demás cambios solicitados.

(...)"

Análisis de la respuesta

Frente a los hechos objeto del presente hallazgo, la Corporación relata en extenso minucias del proyecto turístico la Ruta del agua, haciendo referencia a las metas planteadas en el plan de acción, las fases desarrolladas y los elementos culturales, ambientales y sociales que determinan la importancia del proyecto.

La Corporación en su respuesta enfatiza la labor de supervisión ejercida por el comité interdisciplinario creado con el propósito de ejercer el control y la vigilancia del contrato, dejando de lado el aspecto sustancial, que es el cumplimiento de lo establecido en los pliegos de condiciones frente a que el cambio de personal que se proponga deben ser por profesionales con las mismas o mejores condiciones de las exigidas en el pliego, asunto que no se cumplió.

CORPOGUAVIO manifiesta que el equipo interdisciplinario de supervisión evaluó las hojas de vida y aprobó el cambio, cuando, se insiste, los profesionales no cumplen con las condiciones del pliego de condiciones.

La CGR considera que es un aspecto objetivo determinar que el acta de inicio del contrato se suscribió el 20 de agosto de 2015, y el 12 de septiembre solicita el cambio de profesionales, y con las razones aducidas para el cambio de 5 de los 10 profesionales que conforman el equipo de trabajo, están en contra del contenido de la carta de compromiso del equipo de trabajo en el que cada profesional señaló *"Me comprometo a hacer parte del equipo de trabajo (...) de la firma CONSORCIO RUTA DEL AGUA 2015 en caso de que sea favorecida (o) con el contrato para realizar con una dedicación de CIENTO POR CIENTO (100%) EN EL DESARROLLO DE LA CONSULTORÍA."*, lo cual no resultó ser posible, teniendo en cuenta que algunos de ellos no aceptaron trabajar en el proyecto por su ubicación geográfica y frente a otro de los profesionales tienen un contrato vigente que le impidió cumplir su compromiso, situaciones que no son sobreviniente sino de conocimiento previo, lo que genera incertidumbre sobre la seriedad de la propuesta presentada.

Al respecto del Arquitecto aunque fue solicitado por el contratista, no hay evidencia en la carpeta contractual que se haya aprobado dicho cambio, pero como se manifestó en los hechos trasladados el arquitecto propuesto el 12 de septiembre firma actas de reunión, contraviniendo el contenido de los pliegos de condiciones.

La Entidad no se pronunció al respecto de la esencia de este hallazgo, que fue los cambios autorizados sin cumplimiento de los requisitos contenidos en el pliego de condiciones. De acuerdo con lo argumentado, se configura el hallazgo y se mantienen sus presuntas incidencias disciplinaria y penal.

2.3.1.7. HALLAZGO 7 (A – 7). Justificación de la necesidad de pólizas

Criterio

Ley 80, artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Ley 42 de 1993, Artículo 107º.- Los órganos de Control Fiscal verificarán que los bienes del Estado estén debidamente amparados por una póliza de seguros o un fondo especial creado para tal fin, pudiendo establecer responsabilidad fiscal a los tomadores cuando las circunstancias lo ameriten.

Ley 734 de 05 de febrero de 2002, Código Disciplinario Único Artículo 34, numeral 7. "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".

La circular No 001 del 5/2/2015, de CORPOGUAVIO, determina que el valor de la mínima cuantía para la vigencia 2015 es de \$18.041.801.

Hechos

Contrato No 200-12-10-019 del 29 de 2015

Valor de \$25.000.000

Objeto: "Contratar los servicios profesionales de un(a) Zootecnista, para que apoye las actividades relacionadas con el proyecto "control y vigilancia ambiental", con especial atención a las inherentes al macroproceso de gobernabilidad ambiental".

Estado: Terminado

Contrato 200-12-10-046 del 2015

Valor de \$22'400.000.

Objeto: "Contratar los servicios profesionales de un(a) ingeniero (a) Ambiental, para que apoye las actividades relacionadas con el proyecto "control y vigilancia ambiental", con especial atención a las inherentes al macroproceso de gobernabilidad ambiental y servicio al ciudadano".

Estado: Terminado

Contrato No 200 - 12- 10 – 007 de 2015

Valor de \$26'800.000.

Objeto: Contratar los servicios profesionales de un(a) ingeniero (a) Ambiental, para que apoye las actividades relacionadas con el proyecto "control y vigilancia ambiental", con especial atención a las inherentes al macroproceso de gobernabilidad ambiental. Inicio el 28/01/2015.

Estado: Terminado

En los Estudios previos sin fecha, con sello de presupuesto del 23 de enero de 2015, de los contratos de prestación de servicios antes relacionados señala en el numeral 9. **CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS:** "De acuerdo al análisis presentado en el cuadro matriz de riesgos, estos presentan un riesgo bajo para la contratación del profesional y dado los medios de control interno del sistema Integrado de gestión y control SIGYCO de la entidad, para la eficacia, eficiencia y efectividad del servicio que con la contratación del profesional pretende satisfacer, la entidad no exigirá la constitución de garantías, de conformidad con lo que dispone el artículo 7ª de la Ley 1150 de 2007". IBÍDEM en el texto de los contratos la Cláusula NOVENA: GARANTÍAS.

Una vez revisados dichos contratos se encontró que:

El contrato No 200-12-10-019 del 29 de 2015, por valor de \$25.000.000.

El Contrato 200-12-10-046 de 2015, por valor de \$22'400.000.

El contrato No 200 - 12- 10 - 007-15 por valor de \$26'800.000.

Lo cual evidencia que no son contratos de Mínima cuantía, de acuerdo a la circular que determina que el valor de la mínima cuantía para la vigencia 2015 por de \$18.041.801, por lo cual requerían de garantías.

Causa

Falta de control de los procesos y procedimientos ejecutados en desarrollo de la gestión contractual, establecidos para la Oficina Jurídica Contractual y Secretaría General. Se evidencia además falta de control y seguimiento de la Oficina de Control Interno de CORPOGUAVIO.

Efecto

Se generan riesgos a los intereses patrimoniales de la Entidad al no asegurar fondos, valores o bienes oportunamente y en la cuantía requerida.

Respuesta de la Entidad

"Una vez analizados los hechos que conllevan a la presente observación, y de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, artículo 77, concordante con la Ley 1150 de 2007 artículo 7º, hoy compilado en el Decreto No 1082 del 26 de mayo de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional" el cual en su Artículo 2.2.1.2.1.4.5. Establece: "No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos"; (subrayas nuestras) en este orden de ideas, si traslapamos la norma en cita, con los estudios previos de los contratos No. 200-12-10-019 de 2015, 200-12-10-046 y 200-12-

10-007 de 2015, estos claramente realizan un análisis de riesgos y la estimación y tipificación de los mismos, en donde según las actividades desarrolladas y las cuales quedan plasmadas en la proyección de los estudios en comento determinan que los riesgos son bajos. Además al encontrarnos frente a contratos de tipo intelectual no existe riesgo para la entidad puesto que la liquidación de dichos contratos está supeditada al cumplimiento de las actividades descritas en la minuta del proceso contractual así como a la verificación y aceptación del supervisor de la correcta ejecución del contrato”.

“Finalmente y por iniciativa propia, a partir del año 2016, la entidad unificó la exigencia de garantías a los contratos de prestación de servicios profesionales que superen la mínima cuantía, cosa que así puede evidenciar la Contraloría, pero encontró en hallazgo hoy referido en esta observación en tres contratos de la vigencia 2015, que aunque se ajustan a la norma como ya señalamos, son de una vigencia fiscal anterior a la actualmente auditada y a la que se aplica otro criterio en la exigencia de garantías, sin que desconozcamos lo señalado en el decreto 1082 de 2015 en el artículo ya citado Artículo 2.2.1.2.1.4.5”...

Análisis de respuesta de la Entidad

De acuerdo con los hechos evidenciados y la respuesta de la entidad, se encuentra que si bien la suscripción de garantías no es obligatoria en la contratación directa, también es un presupuesto que *la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos*, en los contratos analizados no se encuentra dicho análisis, la justificación para no exigir las pólizas está fundada en las excepciones contenidas en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007. Por lo cual se configura el hallazgo con incidencia administrativa.

2.3.1.8. HALLAZGO 8. (A - 8) Suficiencia de las Pólizas

Criterio

Ley 80, artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Ley 42 de 1993, Artículo 107°.- Los órganos de Control Fiscal verificarán que los bienes del Estado estén debidamente amparados por una póliza de seguros o un fondo especial creado para tal fin, pudiendo establecer responsabilidad fiscal a los tomadores cuando las circunstancias lo ameriten.

Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.1.2.3.1.17. Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual. El valor asegurado por los contratos de seguro que amparan la responsabilidad civil extracontractual no debe ser inferior a:

- 1. Doscientos (200) SMMLV para contratos cuyo valor sea inferior o igual a mil quinientos (1.500) SMMLV.
(...)*

La vigencia de esta garantía deberá ser igual al período de ejecución del contrato.

Hechos

1. Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual.

Contrato 200-12-08-361 de 2015

Valor \$58.988.800

Objeto: *"Implementación de un sistema de aprovechamiento y uso energético eficiente de la madera mediante el establecimiento de estufas ecológicas y huertos leñeros como estrategia para prevenir y reducir la deforestación en las veredas de los municipios de Gachalá y Gama, jurisdicción de CORPOGUAVIO, en el cumplimiento de las metas del proyecto "fomento a la participación comunitaria" del plan de acción 2012 – 2015 "comprometidos por naturaleza".*

Estado: En ejecución

La cláusula DECIMA del contrato en armonía con el numeral 4.2 del capítulo IV de los pliegos de condiciones definitivos, estableció la obligación de garantizar el cumplimiento de las obligaciones surgidas estableciendo entre otros el amparo de **Responsabilidad extracontractual**: 200 smlmv su vigencia por todo el periodo de ejecución del contrato.

El contratista suscribió la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual para entidades estatales No. RE001215, la vigencia fue hasta el 24 de octubre de 2016, y teniendo en cuenta que el acta de terminación se firmó el 6 de diciembre de 2016, fue insuficiente la vigencia de los amparos contenidos en esta póliza.

2. Cobertura garantías

Contrato 200-12-10-296 de 2016

Valor \$48.000.000

Objeto: *Prestar los servicios profesionales para apoyar a la Subdirección Administrativa y Financiera en la implementación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno emitido por la Contaduría General de la Nación mediante la resolución 533 del 08 de octubre de 2015 y demás normas que tengan relación con este marco normativo. La propuesta presentada por el contratista y los Estudios Previos hacen parte integral del contrato.*

Estado: En ejecución

La cláusula DECIMA del contrato 296 de 2016 se refiere a la GARANTÍA ÚNICA-, en la que establece como pertinente y necesario la exigencia de garantías:

“DECIMA: GARANTÍA ÚNICA-. De acuerdo con lo establecido en el numeral 7 del artículo 2.2.1.2.1.4.5 y el artículo 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015, resulta necesario realizar una valoración de los riesgos que se considere cubrirá criterio del área responsable, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones surgidas a favor de CORPOGUAVIO, con ocasión de la ejecución contrato. Para el caso de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, el riesgo de incumplimiento, por parte del CONTRATISTA, bien se trate de personas naturales o jurídicas es el más evidente, Razón por la cual se hace pertinente y necesario la exigencia de garantías, así:

Tabla 5. Garantías exigidas en el Contrato

AMPARO	PORCENTAJE	VIGENCIA
Cumplimiento	10% del valor del contrato	Por el término de ejecución del contrato y cuatro (4) meses más
Calidad del servicio	10% del valor del contrato	Por el término de ejecución del contrato y cuatro (4) meses más

Fuente: Expediente contractual CORPOGUAVIO

Las garantías se deberán suscribir dentro de los tres días siguientes a la suscripción del contrato. **PARÁGRAFO PRIMERO:** El Contratista se compromete a mantener vigente la garantía durante todo el tiempo que demande la ejecución del contrato, so pena de que la Corporación haga efectiva la cláusula penal compensatoria de este contrato (...)

En el Otro Si de prórroga y adición del contrato, firmado el 21/04/2017 se establece: **“TERCERO:** Las partes se obligan a modificar las garantías de que trata la cláusula DECIMA del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 200-12-10-296 del 13 de julio de 2016.”

La cláusula VIGÉSIMA PRIMERA del contrato establece: **“SUPERVISIÓN Y/O CONTROL DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO** -La designación y funciones del supervisor deben corresponder a lo dispuesto por el Decreto 1082 del 2015, la Ley 80 de 1993, ley 1474 de 2011, ley 1757 de 2015 y el manual de supervisión e interventoría de la Corporación Autónoma Regional del Guavio (Resolución 312 de junio 10 de 2014) y los lineamientos de "Colombia Compra Eficiente". El control para la cabal ejecución y cumplimiento de este contrato de acuerdo con los objetivos perseguidos, será realizado por el Subdirector Administrativo y Financiero, o por la persona que designe...”

CORPOGUAVIO suscribió el contrato 200-12-10-296 de 2016, con fecha inicio el 21/07/2016 y plazo inicial de 7 meses hasta 20/02/2017, se firmó una suspensión del contrato del 16 de febrero hasta el 17 de abril de 2017. Luego con fecha 21/04/2017 se firma Otro Sí para prorrogarlo por 9 meses, quedando como nueva fecha de terminación el 19 de enero de 2018.

Mediante Acta de aprobación de garantías, suscrita el 27/04/2017 por la Secretaría General, se aprueba la póliza No. 15-44-101167375 emitida por Seguros del Estado, no obstante, la fecha de cobertura no atiende lo exigido en la cláusula décima del contrato,

dado que la vigencia va hasta 22/03/2018, la cual no es suficiente frente a los cuatro meses posteriores al término de ejecución del contrato, que sería hasta 19 de mayo de 2018, por lo cual quedarían dos meses sin cobertura de los amparos.

Causa

Debilidades en la revisión que le corresponde a la Secretaría General por ser la dependencia que suscribe la aprobación de las garantías contractuales aunado a las debilidades en el desarrollo de actividades de supervisión del contrato.

Efecto

Además del incumplimiento de las cláusulas pactadas, la Corporación se expone a los efectos de no contar con los amparos suficientes frente a eventuales incumplimientos por parte del contratista, lo cual afectaría su gestión y patrimonio.

Respuesta de la Entidad

1. Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual.

"(...)Verificado el expediente contractual se tiene que el acta de inicio del mismo se suscribió el día 9 de diciembre de 2015 con un plazo final de 10 meses y 15 días es decir su plazo, incluidas las prórrogas iba hasta el día 23 de octubre del año 2016 y la póliza de responsabilidad extracontractual No. 31RE001215 expedida la compañía aseguradora de finanzas S.A. está vigente hasta el día 24 de octubre, es decir estaba vigente durante toda la ejecución del contrato tal y como establece la norma, cosa por la que solicitamos sea retirada esta observación. Anexamos copia de la póliza."

2. Cobertura garantías

"Sobre la presente observación, se debe indicar que el objeto de la garantía de cumplimiento, es amparar los riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones imputables al contratista y adquiridas por virtud del contrato estatal, que tiene su origen tanto en la ley como en el contrato. Cabe resaltar que dicha garantía cubre los perjuicios que se puedan producir tanto en la etapa contractual como pos contractual, teniendo como una de sus obligaciones por parte del contratista, la de ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia, según sea el caso; razón por la cual y atendiendo a que el Contrato N° 200-12-10-296 de 2016, se encuentra en ejecución; se solicitará la ampliación de la vigencia hasta el 19 de mayo de 2018 (...)."

Análisis de la Respuesta

1. Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual.

Tal como lo expone la Entidad la CGR coincide en las fechas de cobertura de la póliza de responsabilidad civil extracontractual y es allí donde se encuentra la irregularidad, teniendo en cuenta que la suscripción del acta de terminación no se fechó el 24 de octubre sino el 9 de diciembre de 2016, y hasta la cual debía amparar la póliza.

2. Cobertura garantías

La Corporación en su respuesta acepta la irregularidad, por tanto se confirma el hallazgo de carácter administrativo.

De acuerdo con las respuestas y el análisis efectuado a los dos hechos no se desvirtúan las observaciones presentadas, por lo cual se configura el hallazgo con alcance administrativo.

2.3.1.9. HALLAZGO 9 (A - 9)(D - 3) (O - 1). Pago de Aportes a la Seguridad Social y Parafiscales - Presunta incidencia disciplinaria y traslado a otras entidades

Criterio

Decreto 1703 de 2002 Artículo 23. *Cotizaciones en contratación no laboral. Para efectos de lo establecido en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, en los contratos en donde esté involucrada la ejecución de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, tales como contratos de obra, de arrendamiento de servicios, de prestación de servicios, consultoría, asesoría y cuya duración sea superior a tres (3) meses, la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

Ley 734 de 2002 Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:
(...)

28. No efectuar oportunamente e injustificadamente, salvo la existencia de acuerdos especiales de pago, los descuentos o no realizar puntualmente los pagos por concepto de aportes patronales o del servidor público para los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales del sistema integrado de seguridad social, o, respecto de las cesantías, no hacerlo en el plazo legal señalado y en el orden estricto en que se hubieren radicado las solicitudes. De igual forma, no presupuestar ni efectuar oportunamente el pago por concepto de aportes patronales correspondiente al 3% de las nóminas de los servidores públicos al ICBF.

Contrato 200-12-08-361 de 2015

Valor \$58.988.800

Objeto: *"Implementación de un sistema de aprovechamiento y uso energético eficiente de la madera mediante el establecimiento de estufas ecológicas y huertos leñeros como estrategia para prevenir y reducir la deforestación en las veredas de los municipios de Gachalá y Gama, jurisdicción de CORPOGUAVIO, en el cumplimiento de las metas del proyecto "fomento a la participación comunitaria" del plan de acción 2012 – 2015 "comprometidos por naturaleza".*

Estado: En ejecución

a. Revisada la carpeta contractual no se encuentra evidencia del pago de aportes parafiscales y de seguridad social del director ni del residente de obra.

b. En el contrato se realizaron pagos, sin que el contratista haya entregado la información actualizada, incumpliendo lo establecido en las normas. Se evidencia que se tramitó el comprobante de egreso 129 de 12 de febrero de 2016, con la planilla de pagos de seguridad social, certificado de representante legal de diciembre de 2015, sin que se actualizarán estos documentos para que constara estar al día con las obligaciones correspondientes al mes de enero de 2016. El pago realizado en el mes de diciembre de 2016 se realiza con planillas de seguridad social de pago del mes de octubre, sin que constara el pago de los demás meses del año. El supervisor y la tesorería no verifican los aportes a la seguridad social y parafiscales del año 2016, en el momento de realizar los pagos.

Causa

Debilidad en el control y aplicación normativa por parte del supervisor, en cumplimiento de sus funciones; y del área de presupuesto y tesorería en donde se tramitan y avalan los pagos realizados.

Efecto

La falta de realizar las cotizaciones al sistema de seguridad social y parafiscales señalados por la Ley constituyen una Evasión fiscal, afectando los intereses del Estado.

Respuesta de la Entidad

“Respecto a este hallazgo hemos de aclarar que la relación laboral o contractual que surja entre el personal contratado por el contratista y el contratista es de carácter privado y por ese régimen se ha de evaluar.

De otra parte la misma norma señala la posibilidad que bien sea el Revisor Fiscal o el Representante Legal del contratista certifique que se encuentra al día en el pago de aportes a seguridad social y parafiscales, donde la entidad presume de buena fe que el contratista está cumpliendo a cabalidad con su obligación legal de pagos a seguridad social, ARL y parafiscales.

No obstante lo anterior, la entidad recibió y verificó el pago de los pagos a seguridad social del personal empleado en la ejecución del contrato de construcción de estufas ecológicas como consta en 21 folios que se anexan a la presente respuesta y con lo que solicitamos se reconsidere la observación.”

Análisis de la respuesta

El documento Estudios Previos establece en el literal m) del numeral 7.4:

Cumplir con los aportes a los Sistemas Generales de Seguridad Social y aportes parafiscales, en los términos de la Ley 789 de 2002, el Decreto 1703 de 2002 y demás normas concordantes, requisito que deberá tener en cuenta durante la ejecución y liquidación del contrato, el incumplimiento a esta obligación dará lugar a multas y si persiste se declarará la terminación unilateral del contrato.

Si bien la entidad en su respuesta manifiesta que cumplió a cabalidad con la verificación de los aportes efectuados al Sistema, los soportes de la carpeta contractual no evidencian tal situación y adicionalmente CORPOGUAVIO remite en 21 folios los soportes del pago de obligaciones, sin embargo estos evidencian los efectuados entre junio y diciembre de 2016, y no se allegan los correspondientes a los aportes efectuados entre enero de 2016 a mayo de 2016.

Se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y se trasladará a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) para lo de su competencia.

2.3.1.10. HALLAZGO 10 (A - 10) (D - 4) Supervisión - Convenio 200-12-13-404 de 2016 – Incidencia Presuntamente Disciplinaria

Criterios

Ley 1474 de 2011 Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Ley 734 de 2002 Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:
(...)

34. No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

En el Manual de supervisión e interventoría GJ-CO-MN-SI -IV de CORPOGAUVIO se establece:

Sección IV de Lineamientos generales:

18. El interventor no podrá recibir trabajos realizados por el contratista, después de terminado el plazo de ejecución del contrato, salvo instrucción escrita del ordenador del gasto.

Capítulo II de Interventoría Interna:

20. "Control legal y administrativo del contrato

El interventor debe conocer del manejo legal y administrativo del contrato, para lograr un control detallado de cada uno de los documentos y trámites efectuados durante su ejecución.

Igualmente, debe controlar la vigencia de las pólizas e informar a la Secretaría General para que ésta requiera al contratista, las actualizaciones y ajustes a que haya lugar.

En caso de presentarse siniestro en cualquiera de los amparos, deberá informar por escrito a la Secretaría General, a más tardar al día hábil siguiente de la ocurrencia de este hecho, para que allí se adelanten las acciones correspondientes."

En el memorando de designación como supervisor de un contrato, se establecen instrucciones en cuanto a que:

"El Interventor o Supervisor ejerce funciones técnicas, administrativas, financieras, legales, ambientales y sociales, las cuales:

(...) Van dirigidas a velar y garantizar el cumplimiento del contrato, según los documentos, procedimientos y plazos establecidos y supervigilar el avance de los trabajos para que se desarrollen según las normas legales vigentes, el contenido del acuerdo de voluntades, el cronograma y el presupuesto previamente aprobados. Vigilara además la existencia suficiencia y vigencia de las pólizas de garantía y demás obligaciones contractuales y legales.

Van dirigidas a efectuar un seguimiento y control de los aspectos financieros, contables y presupuestales del contrato a través de un seguimiento de todas las actuaciones de contenido económico que se lleven a cabo en desarrollo del contrato.

Están dirigidas a que el interventor o supervisor verifique el cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual, las normas que rigen a la Corporación y las condiciones o estipulaciones contractuales, que garanticen la seguridad jurídica y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal."

La cláusula novena del contrato establece: "Una vez suscrito el convenio, y atendiendo la naturaleza y cuantía del convenio de Cooperación, la CONTRAPARTE deberá aportar la garantía única que contenga los siguientes amparos: **a. Cumplimiento:** A favor de CORPOGAUVIO de todas las especificaciones pactadas en los términos, condiciones y especificaciones del convenio,

en cuantía equivalente al diez por ciento (10%) del valor del convenio, por el término de duración del convenio y seis (6) meses más. **b. Calidad del servicio:** A favor de CORPOGUAVIO en cuantía equivalente al diez por ciento (10%) del valor del convenio, por el término de duración del convenio y seis (6) meses más. **c. Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales:** A favor de CORPOGUAVIO en cuantía equivalente al cinco por ciento (5%) del valor del convenio, por el término de duración del convenio y tres (3) años más. **d. Responsabilidad civil extracontractual:** A favor de CORPOGUAVIO en cuantía equivalente a doscientos (200) SMMLV por el término de ejecución del convenio (...)"

Hechos

Convenio de asociación 200-12-13-404 de 2016

Valor \$163.105.227

Objeto: *Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación del Programa Regional de Negocios Verdes (PRNV) y la operación de la Ventanilla de Negocios Verdes, con el objetivo de promover el desarrollo productivo sostenible en los sectores productivos, en cumplimiento de las metas del proyecto "Fortalecimiento de Buenas prácticas productivas y negocios verdes" del plan de acción 2016 - 2019 "CORPOGUAVIO vive su naturaleza".*

Estado: Liquidado

El 07 de septiembre de 2016 CORPOGUAVIO suscribe el convenio de asociación No. 200-12-13-404 posteriormente adicionado en \$40.000.000¹, en donde la Corporación aporta \$140.000.000. Se firma Acta de inicio¹ el 15/09/2016 con plazo inicial de 4 meses y prórroga de un mes (plazo final 14/02/2017).

Mediante comunicación interna del 07/09/2016 suscrita por el Secretario General – Oficina Jurídica de Contratación, se designa la supervisión de este convenio a la Subdirección de Planeación.

Con informe de supervisión del 30/01/2017 se recomienda realizar ajustes al Plan de Acción de Negocios Verdes y entregar informe técnico del suministro de elementos apícolas en los municipios. No figuran informes posteriores, hasta 06/07/2017 cuando se remiten a Secretaría General los productos finales del convenio. Mediante informe de supervisor con fecha 18/07/2017, se aprueban todos los productos generados en desarrollo del convenio.

Por lo anterior, se observa que los productos se recibieron por fuera del plazo de ejecución del convenio, sin que mediara prórroga del mismo, desatendiendo lo dispuesto en la normatividad vigente, en el Manual de supervisión, en los términos del contrato, adicionalmente se evidencia que la Corporación a través del Supervisor no realizó las gestiones consecuentes con el incumplimiento, como son la imposición de multas y la declaratoria del siniestro para hacer efectivas las garantías contractuales.

¹ Folio 62 del expediente.

Causa

Debilidades en el cumplimiento de actividades de supervisión y vacíos en la trazabilidad de la documentación que soporta la ejecución del contrato, falta de control de la ejecución de los contratos por parte de la Oficina Jurídica de Contratación y la Secretaría General de CORPOGUAVIO.

Efecto

La falta de acciones del Supervisor hacen que la entidad no tome las medidas establecidas en el contrato, tales como la imposición de multas o declaratoria de siniestro a fin de hacer efectivas las garantías contractuales, así como atrasos en el cumplimiento de metas y objetivos de la Entidad.

Respuesta de CORPOGUAVIO

“Dado lo anterior, es claro que el objeto contractual del Convenio de asociación 200-12-13-404 de 2016 se cumplió a cabalidad dentro del término pactado y que el contratista entregó los productos el 14 de febrero de 2017, es decir 5 días antes de la expiración del plazo del convenio. Que cosa natural se le exige al supervisor que revise los productos e imparta su aprobación o desaprobación y solicite los ajustes o revisiones que sean necesarias antes de su aprobación final, teniendo de presente que de aprobarlos sin que cumplan con lo exigido técnica y jurídicamente le acarrearán sanciones disciplinarias, fiscales e incluso penales.

Por ello, una vez entregados los productos se procede a revisión por el supervisor y se solicitan los cambios o ajustes requeridos, cosa esta que no se hace dentro del plazo del contrato, de lo contrario habría que determinar dentro del cronograma de trabajo un plazo para entregar productos, otro para revisión y otro para ajustes, extendiéndose los contratos a plazos muy largos. Ese es un riesgo que se tiene en todos los contratos de consultoría y que implican la entrega de productos para revisión.

Así las cosas, solamente hasta que el contratista UNIMINUTO cumplió con todos los ajustes requeridos por el supervisor de CORPOGUAVIO, fueron recibidos los productos a satisfacción y entregados a la Secretaría General para el respectivo tratamiento archivístico y la liquidación del contrato.

Aclaremos así, que los productos fueron entregados dentro del plazo del convenio y sometidos a revisión y ajustes posteriormente hasta lograr que se entregaran de acuerdo a las exigencias de la entidad, desvirtuando con ello la afirmación de la Contraloría en cuanto señalan que los productos solo fueron entregados en el mes de julio.

Análisis de respuesta

De acuerdo con lo expresado en la respuesta, la CGR considera que se otorgan más elementos de juicio para concluir que los productos definitivos objeto del contrato fueron

recibidos por fuera del término contractual previsto. Si los productos inicialmente entregados requerían de revisión para su aprobación, estas actividades tendrían que estar dentro del plazo de ejecución del contrato, para lo cual la Entidad tiene la potestad administrativa de utilizar los mecanismos jurídicos contractuales, y una vez se aprueben los productos proceder a la suscripción del acto de terminación del contrato.

El hallazgo se mantiene así como su incidencia presuntamente disciplinaria.

2.3.1.11. HALLAZGO 11 (A - 11). Supervisión de Contratos

Criterio

En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Ley 80 de 1993 Artículo 23º.- *De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.* Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 26º.- *Del Principio de Responsabilidad.* En virtud de este principio:

1. *Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

Ley 1474 de 2011 Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Manual de Supervisión e Interventoría CORPOGUAVIO, Capítulo IV. Lineamientos generales:

"(...)

2. Todos los documentos que se generen en desarrollo de un contrato estarán numerados y fechados, relacionando y referenciando cada uno de sus anexos, si los hay.

(...)

4. Cuando los documentos se originen en otras dependencias de CORPOGUAVIO, estos irán con copia a la supervisión y/o interventoría, según el caso.

(...)

6. Todas las actas que surjan en el desarrollo de un contrato, serán elaboradas por el interventor. Si el contrato es de interventoría, las actas del mismo, serán elaboradas por el supervisor.

7. Todas las actas que son soporte para pagos (anticipo, recibo parcial, etc.), estarán numeradas en forma consecutiva; serán elaboradas y fechadas el mismo día en que sucede el evento y el trámite se hará a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha del acta. Cada acta de ajuste se tramitará junto con el acta de recibo parcial de obra correspondiente al mes siguiente.

8. Las demás actas también serán numeradas en forma consecutiva independiente de las anteriores; elaboradas y fechadas el mismo día en que sucede el evento. El trámite se hará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha del acta.

9. Todas las fechas que figuren en cada una de las actas deben corresponder a la misma fecha en que ocurrió el evento.

10. Los originales de las actas serán remitidos a la Secretaría General por el interventor o supervisor al día hábil siguiente de surtido el trámite.

11. Todos los originales de las actas y demás documentos del contrato, estarán acompañados de sus soportes y serán archivados en la carpeta del contrato en la Secretaría General en forma secuencial, foliados y registrados en el índice que debe permanecer en la contraportada de cada carpeta, excepto los originales de los documentos que sean soporte para pago, los que reposarán en la Tesorería de acuerdo a las tablas de retención documental que tiene adoptada la entidad. (Según los formatos para cada caso).

(...)

18. El interventor no podrá recibir trabajos realizados por el contratista, después de terminado el plazo de ejecución del contrato, salvo instrucción escrita del ordenador del gasto.

(...)

27. El interventor o Supervisor es el responsable de presentar los informes técnicos soportados y cuantificados o valuados cuando se presenten incumplimientos. Esto serán los soportes para que la entidad adelante los trámites administrativos de caducidad, incumplimiento o imposición de multas.

Hechos

1. Contrato 200-12-08-361 de 2015

Valor \$58.988.800

Objeto: *“Implementación de un sistema de aprovechamiento y uso energético eficiente de la madera mediante el establecimiento de estufas ecológicas y huertos leñeros como estrategia para prevenir y reducir la deforestación en las veredas de los municipios de Gachalá y Gama, jurisdicción de CORPOGUAVIO, en el cumplimiento de las metas del proyecto “fomento a la participación comunitaria” del plan de acción 2012 – 2015 “comprometidos por naturaleza”.*

Estado: En ejecución

- a. En las actas de entrega de materiales, y de compromiso a los beneficiarios del proyecto, la mayoría de personas no están identificadas con la cedula de ciudadanía ni datos de contacto.
- b. El acta de liquidación no tiene fecha, tiene datos incorrectos como el resumen de la forma de pago.

2. Contrato 200-12-06-408 de 2015

Valor \$1.816.752.000

Objeto *“Adquisición de maquinaria, equipos, materiales e insumos agropecuarios para el fortalecimiento de asociaciones productivas en la jurisdicción de CORPOGUAVIO en el marco del convenio No. 000850 del 23/06/2015 entre INCODER – CORPOGUAVIO”.*

Estado: Liquidado

Para la ejecución del contrato la Entidad contaba con una lista de los bienes o insumos correspondientes a lo ofertado, en el acta de liquidación aparece como recibidos idénticos bienes. Al cotejar los bienes entregados a las asociaciones tal como lo requirió CORPOGUAVIO, el totalizado de las actas de entrega no corresponde al total de los ítems registrados en la propuesta, ni en el acta de liquidación, es preciso aclarar que el valor de los bienes se mantuvo según el contrato, es decir que no se evidencia afectación patrimonial sino una compensación en los suministros, aseveración que se realiza teniendo en cuenta que se cotejaron cantidades y valores de la propuesta con cada una de las actas de recibo de los insumos por parte de los usuarios, concluyendo que las que las diferencias en las cantidades entregadas, algunas se elevaron y otras se redujeron, se ajustaron valor contratado; pero los cambios efectuados a la cantidad de cada ítem, ameritaba la justificación y aclaración pues corresponde a una modificación realizada al contrato.

Para ilustrar lo antes dicho se pueden mencionar:

Tabla 6. Listado de insumos según contrato, Acta e Liquidación y Actas de entrega a Beneficiarios

INSUMO	UNIDAD	BIENES CONTRATO		LIQUIDACIÓN		ACTAS DE ENTREGA	
		CANTIDAD	VALOR TDTAL	CANTIDAD	VALDR TDTAL	ENTREGADO SEGÚN ACTA	VALOR TOTAL
Cal dolomita	BULTO	3396	\$ 40.752.000	3396	\$ 40.752.000	4297	\$ 51.564.000
Urea	BULTO	513	\$ 38.475.000	513	\$ 38.475.000	646	\$ 48.450.000
DAP	BULTO	513	\$ 47.709.000	513	\$ 47.709.000	585,25	\$ 54.428.250
Calfos	BULTO	1324	\$ 29.128.000	1324	\$ 29.128.000	1622	\$ 35.684.000
Árboles	UNIDAD	41975	\$ 83.950.000	41975	\$ 83.950.000	10462	\$ 20.924.000
Postes cemento 10XB	UNIDAD	1860	\$ 26.970.000	1860	\$ 26.970.000	1956	\$ 28.362.000
Aisladores	UNIDAD	61560	\$ 18.468.000	61560	\$ 18.468.000	59490	\$ 17.847.000
Cal dolomita	BULTO	878	\$ 10.536.000	878	\$ 10.536.000	0	\$ -
Micorrizas	BULTO	257	\$ 23.027.200	257	\$ 23.027.200	0	\$ -
Urea	BULTO	133	\$ 9.975.000	133	\$ 9.975.000	0	\$ -
DAP	BULTO	133	\$ 12.369.000	133	\$ 12.369.000	0	\$ -
Calfos	BULTO	298	\$ 6.556.000	298	\$ 6.556.000	0	\$ -
Abono Orgánico	BULTO	667	\$ 13.340.000	667	\$ 13.340.000	1006,5	\$ 20.130.000
Postes 10X10	UNIDAD	3651	\$ 31.033.500	3651	\$ 31.033.500	5486	\$ 46.631.000
Árboles	UNIDAD	11547	\$ 23.094.000	11547	\$ 23.094.000	38810	\$ 77.620.000
Postes 10X10	UNIDAD	1944	\$ 16.524.000	1944	\$ 16.524.000	0	\$ -
alambre púa calibre 12"350 m	Rollo	14	\$ 2.100.000	14	\$ 2.100.000	150,5	\$ 22.575.000
Grapas	Libra	36	\$ 198.000	36	\$ 198.000	170,5	\$ 937.750
Encilladora	UNIDAD	3	\$ 39.330.000	1	\$ 13.110.000	1	\$ 13.110.000
Molocultor	UNIDAD	4	\$ 31.999.356	6	\$ 47.999.034	8	\$ 63.998.712
Fumigadora de espalda 20 Lt	UNIDAD	12	\$ 2.700.000	57	\$ 12.825.000	54	\$ 12.150.000

Fuente: Información carpeta contractual CORPOGUAVIO – Elaborada CGR

3. Contrato 200-12-13-398 de 2015

Objeto *Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos entre la Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO, y la Asociación Agroindustrial de Zaque - Asozaque para implementar sistemas silvopastoriles como estrategia de recuperación de suelos, adaptación al cambio climático y uso sostenible de los recursos naturales articulada a procesos de conservación y/o recuperación en el municipio de Gachetá. En el marco del convenio 850 del 23/06/2015 entre INCODER y CORPOGUAVIO.*

Estado: Liquidado

El acta de liquidación se encuentra sin fecha.

4. Contrato 200-12-13-390 de 2016

Objeto *“Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para la segunda fase del proyecto Ruta del Agua, mediante el fortalecimiento de acciones en educación ambiental, recuperación de memoria cultural, participación e incidencia de las comunidades que integran la ruta en las prácticas de turismo sostenible orientadas a su desarrollo”.*

Estado: Liquidado

El acta de liquidación no tiene fecha.

Causa

Lo anterior sucede por falta de mecanismos de organización y de control en la ejecución de los contratos, falta de seguimiento del cumplimiento de las actividades de los supervisores.

Efecto

La deficiencias en la gestión de los supervisores, puede conllevar a incumplimientos contractuales y en caso extremo se puede traducir en la eventual afectación de los intereses patrimoniales de la Entidad.

Respuesta de la Entidad

1. Contrato 200-12-08-361 de 2015

“Litera a) que en el proceso de priorización de los usuarios en la visitas técnicas realizadas por la corporación se tomaron los datos personales y de localización de un representante de cada una de las familias priorizadas los cuales fueron registrados con georreferenciación en el informe técnico que obra en el expediente contractual (folios 417 a 429). (...) la supervisión del contrato manejó un listado de apoyo utilizado para comunicarse con ellos para diferentes propósitos (convocatoria a reuniones, entrega de materiales, visitas de verificación y seguimiento) (...)

Revisada la cláusula 7 del contrato 200-12-08-361 de 30 de octubre del 2015 se evidencia que la forma de pago establecida en el contrato corresponde con el que se expresó en el acta de liquidación. (Se anexa copia del contrato y del acta de liquidación del mismo)”

2. Contrato 200-12-06-408 de 2015

“A fin de resolver la observación, se verifica el expediente contractual en la que obra entre otros, la minuta del contrato de compraventa No., 200-12-06 408 de 30/12/2015, en su anexo 1 Oferta económica – Valoración oferta económica, se presenta el listado de insumos y en el aparecen algunas diferencias en cantidades y valores (Folios 293 - 295), al momento de transcribir el listado de los bienes señalados en el anexo 1 de la minuta, se presenta un error en las cantidades de algunos ítems. (...)

La supervisión en su momento evidencia los errores y hace solicitud de aclaración ante la Secretaria General en comunicación interna SGA-500-503 de 2016 de fecha 4 de mayo de 2016 a folios 308 al 310 donde hace evidente las diferencias y justifica la respectiva aclaración. (...)

Es así, como se suscribe Otro Sí No., 1, Aclaratorio al contrato de Compraventa No., 200-12-06-408 del 30/12/2015, en la cual se aclara la cantidad de bienes y algunos de los valores de bienes que debe entregar el contratista y que corresponde al listado de bienes que aparecen en los Estudios Previos (Folios 5 – 6), en el proyecto de pliego de condiciones (Folios 61 – 62), Pliego de condiciones definitivo (Folios 153 – 154), cantidades de insumos entregados en el acta de liquidación a folios 519 a 520 y que coinciden con la cantidad entregada a las asociaciones. (...)

3. Contrato 200-12-13-398 de 2015

En cuanto al contrato 200-12-13-398 de 2015, la fecha del acta de liquidación corresponde a la que se establece en el pago de la última obligación efectuada el 30 de noviembre de 2016 y que está contenida en el comprobante de egreso No. 3048 de fecha 30/11/2016 y que obra en el folio 668, por un error humano no se había puesto dicha fecha, se tomarán los correctivos necesarios para que esta situación no vuelva a presentarse en la entidad.

4. Contrato 200-12-13-390 de 2016

La entidad omite pronunciarse por lo cual se da por aceptado el hecho.

Análisis de la respuesta

1. Contrato 200-12-08-361 de 2015

En los documentos que se archivaron en la carpeta del contrato la totalidad de las actas de entrega de materiales no tienen el número de la cédula del beneficiario y ninguna tiene datos de contacto, los documentos que se anuncia se entregaran no fueron allegados por la Entidad.

La falta de la fecha en el acta de liquidación y el error en la forma de pago son evidentes.

2. Contrato 200-12-06-408 de 2015

En la labor realizada por la CGR se confrontaron cada una de las actas de entrega con los listados de insumos contenidos en los documentos contractuales, evidenciándose diferencias en cantidades entregadas, pero el valor total es coincidente, es decir no sufrió variación, entendiéndose que hubo una compensación en las cantidades entregadas que no afectaron patrimonialmente la ejecución del contrato y por ende a la Entidad.

3. Contrato 200-12-13-398 de 2015

La entidad acepta el hecho de falta de fecha del acta de liquidación.

4. Contrato 200-12-13-390 de 2016

Análisis de la Respuesta

Teniendo en cuenta que la Entidad no presenta respuesta, se da por aceptado el hecho.

Analizadas las respuesta dadas a cada uno de los hechos evidenciados, y teniendo en cuenta que los argumentos presentados no desvirtúan la observación, se establece un hallazgo con incidencia administrativa.

2.3.1.12. HALLAZGO 12 (A – 12) (D - 5). Publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP – Posible incidencia disciplinaria

Criterio

El SECOP (Sistema Electrónico para la Contratación Pública) es el sistema oficial del Estado colombiano y el punto único de información contractual según lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 1150 de 2007.

Decreto 1510 de 2013 CAPÍTULO VII Publicidad - Artículo 19. Publicidad en el SECOP establece lo siguiente:

“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 23 del presente decreto”.

Hechos

1. 200-12-04-292 de 2015

Valor \$849.120.000

Objeto: *“Realizar el diseño e implementación del producto turístico la “ruta del agua” en los municipios de Guasca, Junín, Gacheta, Ubalá y Gachalá con el fin de orientar la riqueza natural y cultural de la provincia del Guavio hacia el desarrollo de un turismo sostenible, con visión regional en una perspectiva de mitigación orientada hacia el cambio climático”.*

Estado: Liquidado

El contrato se suscribió el 3 de agosto de 2015, en la misma fecha se hizo el registro presupuestal, actos que fueron registrados en el SECOP el 15 de septiembre de 2015.

2. Contrato 200-12-08-361 de 2015

Valor \$58.988.800

Objeto: *"Implementación de un sistema de aprovechamiento y uso energético eficiente de la madera mediante el establecimiento de estufas ecológicas y huertos leñeros como estrategia para prevenir y reducir la deforestación en las veredas de los municipios de Gachalá y Gama, jurisdicción de CORPOGUAVIO, en el cumplimiento de las metas del proyecto "fomento a la participación comunitaria" del plan de acción 2012 – 2015 "comprometidos por naturaleza".*

Estado: En ejecución

La publicación del contrato en el SECOP se realiza el 4 de abril de 2016, 5 meses y 4 días después de suscrito, siendo esta la misma fecha en la que se publica el acta de inicio y la prórroga del contrato.

3. Contrato 200-12-13-398 de 2015

Valor \$496.709.900

Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos entre la Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO, y la Asociación Agroindustrial de Zaque - Asozaque para implementar sistemas silvopastoriles como estrategia de recuperación de suelos, adaptación al cambio climático y uso sostenible de los recursos naturales articulada a procesos de conservación y/o recuperación en el municipio de Gachetá. En el marco del Convenio 850 del 23/06/2015 entre INCODER y CORPOGUAVIO.

Estado: Liquidado

Los registros en el SECOP se realizaron por fuera de los términos de ley, se presume que el contrato se liquidó en la vigencia 2016, teniendo en cuenta que el acta de liquidación se encuentra sin fecha, se registró en el SECOP el 17 de agosto de 2017.

4. Contrato 200-12-13-400 de 2015

Valor \$453.400.925

Objeto *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos entre la Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO, y la asociación Agropecuaria de Productores de Claraval - Agroproval para implementar sistemas silvopastoriles como estrategia de recuperación de suelos, adaptación al cambio climático y uso sostenible de los recursos naturales articulada a procesos de conservación y/o recuperación en el municipio de Junin."*

Estado: Liquidado

Los registros en el SECOP se realizaron por fuera de los términos de ley, el contrato liquidó el 22 de noviembre de 2016, se registró el 15 de agosto de 2017.

5. Contrato 200-12-10-369 de 2015

Valor \$5.700.000

Objeto *"Prestar los servicios profesionales de un tecnólogo en producción agrícola, para que apoye las actividades relacionadas con el proyecto de "Conservación, Restauración y Recuperación de recurso Suelo y las fuentes Hídricas" a ejecutar en los municipios que conforman la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Guavio "CORPOGUAVIO", y todas las que le sean asignadas por el supervisor, que están directamente relacionadas con el objeto contractual."*

Estado: Terminado

a. El acta de inicio de fecha 3 de marzo de 2016 se registra en el SECOP el 23 de noviembre de 2016.

b. El documento informe final registrado en el SECOP como acta de liquidación de fecha 5 de julio de 2016, se registra el 23 de noviembre de 2016

Causa

Falta de control y deficiencia en el cumplimiento de las acciones emprendidas por CORPOGUAVIO, en la publicidad de sus actos conforme a la Ley.

Efecto

La falta de publicar oportunamente los actos administrativos y documentos que exige la Ley, constituyen una inaplicación del principio de publicidad que rige las actividades de las entidades del Estado.

Respuesta de la Entidad

"(...) Por su parte, la oficina de contratación adelanta actualmente un proceso de depuración que permite actualizar todas las publicaciones de los procesos contractuales dando a la entidad el cumplimiento del principio de publicidad a los expedientes contractuales en todas y cada una de sus etapas, logrando en un gran porcentaje mantener al día los procesos de contratación, evidenciándose notorias mejores en esta obligación legal como se puede verificar en el SECOP. Entre las medidas tomadas se ha destinado un funcionario exclusivamente al manejo del SECOP se le ha brindado capacitación y los equipos tecnológicos necesarios aunque en varias ocasiones, dadas las condiciones geográficas y climáticas de la región, no se ha contado con servicio de conexión a internet por varios días, cosa que también impide las publicaciones oportunas de los documentos contractuales."

Análisis de la respuesta

Lo evidenciado por el equipo auditor, supera los temas de las dificultades con la conectividad, si se revisan los casos puntuales se observa que en algunos transcurren más de seis (6) meses entre la emisión del documento y su publicación. Por lo anterior se configura el hallazgo con la presunta incidencia disciplinaria.

2.3.1.13. HALLAZGO 13 (A - 13) (O - 2). Gestión Archivística y Documental
– Trasladar al Archivo General de la Nación

Criterio

Ley 594 de 2000, "Ley General de archivos" Artículo 4°, Principios generales, d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.

Acuerdo 008 de 2014 "Por el cual se establecen las especificaciones técnicas y los requisitos para la prestación de los servicios de depósito, custodia, organización, reprografía y conservación de documentos de archivo y demás procesos de la función archivística en desarrollo de los artículos 13° y 14° y sus parágrafos 1° y 3° de la Ley 594 de 2000". Artículo 3° sistema de conservación de archivos: o) iv. "Los disquetes y los CD, entre otros, podrán contar con una unidad de conservación plástica en polipropileno u otro polímero químicamente estable, que no desprenda vapores ácidos o contenga moléculas ácidas retenidas en su estructura. Cada unidad de conservación contendrá solo un disquete o CD".

La Ley 594 de 2000, Art. 15, 16, 26 y Art.46 "Adoptar un Sistema Integrado de Conservación conforme lo estipula la ley" Artículo 3° sistema de conservación de archivos: o) iv. Los disquetes y los CD, entre otros, podrán contar con una unidad de conservación plástica en polipropileno u otro polímero químicamente estable, que no desprenda vapores ácidos o contenga moléculas ácidas retenidas en su estructura. Cada unidad de conservación contendrá solo un disquete o CD.

Resolución No. 286 de Mayo 19 de 2016, "Por medio de la cual se establece los parámetros para determinar los honorarios de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO - CORPOGUAVIO" desarrolla los criterios que la Entidad debe tener en cuenta al fijar los requisitos específicos de estudio y de experiencia.

Manual de archivo y correspondencia de CORPOGUAVIO, 2014.

Numeral 7.2.5 Manejo de información o comunicaciones en medios magnéticos. En el caso de medios magnéticos: "Cuando se envían dos o más comunicaciones en uno o más Cd's, se debe adjuntar la lista con los nombres de los archivos en él contenidos y sus correspondientes anexos, por tanto, no se deberán incluir más archivos, para agilizar la revisión del antivirus; además cada disquete se deberá identificar en la etiqueta y a lápiz con el nombre de la dependencia y una vez que se realice el procedimiento de envío o recepción se podrá borrar la información, para que el disquete pueda ser reutilizado"

Resolución 344 del 20 de junio de 2014. "Por la cual se actualiza el manual de contratación y convenios". El manejo documental del contrato, conformación del expediente en el ítem: "Actas de recibo final con todos los soportes que permitan evidenciar la ejecución contractual".

Procedimiento de SIGYCO, Gestión documental numeral 5. Perforación de Documentos. Para perforar los documentos, tenga presente que: Los documentos deben estar alineados en la parte superior, NO en el centro, se debe tomar como guía una hoja de tamaño OFICIO.

INSTRUCTIVO PARA EL MANEJO DOCUMENTAL DE CONTRATOS DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO

(...)

5. ORGANIZACIÓN DOCUMENTAL: Artículo 12 Acuerdo 002 de 2014 Archivo General de la Nación.

- Organización de documentos al interior de los contratos. Los documentos que conforman una carpeta se deben organizar siguiendo la secuencia de la actuación o trámite, de acuerdo con el procedimiento; si esto no fuera posible, se organizarán en el orden en que se incorporan de conformidad al radicado en SIDCOR.
- Para la organización física de los documentos en la carpeta, el documento con la fecha más antigua de producción será el primer folio que se encontrará y el de fecha más reciente se encontrará al final de la misma.
- Ordenar y foliar desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales.

(...)

- Cuando los anexos correspondan a un soporte duro (CD, Planos, soportes duros), este se debe identificar con su contenido, fecha y No. de folio, y archivar dentro de un sobre de acetato y se le dará el número de folio que le corresponda dentro del contrato.

1. Documentos requeridos de la invitación a presentar propuesta:

Contrato No. 200-12-10-555 de 2016

Valor: \$ 50.000.000

Objeto: "Contratar la ejecución de las fases de levantamiento de requerimientos, ejecución de pruebas y documentación de una aplicación móvil para el conocimiento del riesgo en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio que permita fortalecer los procesos de estudio y análisis de vulnerabilidades en la jurisdicción"

Estado: En ejecución.

Contrato No. 200-12-10-556 de 2016

Valor de \$50.000.000

Objeto: "Contratar la ejecución de las fases de arquitectura, implementación, documentación y despliegue de una aplicación móvil para el conocimiento del riesgo en la Jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio, que permita fortalecer los procesos de estudio y análisis de vulnerabilidades en la Jurisdicción".

Estado: En ejecución.

Los estudios previos establecen en el Numeral 15., y la invitación a presentar la propuesta en el aparte de "*Documentos requeridos para la suscripción del contrato*" son:

1. Propuesta de prestación de servicios.
2. Formato de Hoja de Vida de la Función Pública — SIGEP.
3. Declaración Juramentada de Bienes y rentas de la Función Pública.
4. Fotocopia de la cedula de ciudadanía ampliada al 150%.
5. **Diploma Profesional**
6. Actas del grado.
7. **Tarjeta profesional.**
8. **Certificaciones de experiencia profesional.**
9. Antecedentes disciplinarios, fiscales, policivos y profesionales.
10. Fotocopia del registro tributario RUT.
11. Afiliación a Seguridad Social Salud y Pensión.
12. Fotocopia examen médico pre ocupacional.
13. Certificación de Insuficiencia de personal expedida por la Dirección General.
14. **Certificación de idoneidad y experiencia**
15. **Lista de chequeo debidamente diligenciada y firmada por la Subdirección respectiva con el visto bueno de la Oficina de Talento Humano, en cuanto a que el contratista presentó las pruebas de competencia.**

Al revisar los expedientes no existen los soportes que evidencien que los documentos requeridos de la lista con números 5, 7, 8, 14 y 15 se hayan anexado, no se encuentran referidos en los anexos de la propuesta ni en las hojas de vida está relacionada la experiencia laboral.

2. Soportes de requisitos para honorarios de la Resolución 286 de 2016

Los mismos contratos No. 200-12-10-555/16 y 200-12-10-556/16 por Valor: \$ 50.000.000 cada uno.

Los estudios previos de los contratos señalados no determinan los parámetros para el cumplimiento de la Resolución 286 de 2016, relacionados con los requisitos que permiten determinar los honorarios, estudios y experiencia relacionados en la tabla de honorarios.

En los expedientes de los contratos 200-12-10-555/16 y 200-12-10-556/16 no reposan: la totalidad de soportes de certificaciones de estudios, certificaciones de experiencia Laboral o profesional, certificación de idoneidad y experiencia, tampoco en la hoja de vida relacionan los datos de experiencia profesional, de acuerdo con los mínimos establecidos en la Resolución mencionada.

3. Conservación documental

Contrato No 200-12-04-546 de fecha 29/12/2016

Valor \$460.000.000

Objeto: "Desarrollar el documento técnico de soportes para declarar los Farallones como área protegida bajo los lineamientos de la Resolución 1125 de 2015 del MADS" Especificaciones; numeral 7.2. Metodología: Resolución 1125 de 2015 MADS".

Estado: En ejecución

Desde el punto de vista de organización y conservación de la información y de la documentación que hace parte de la Gestión de la Entidad, en los contratos revisados entre otros se encontró:

En el expediente del contrato No 200-12-04-546 de fecha 29/12/2016, se encuentran las siguientes situaciones:

- En el Informe trimestral No 1 del 24/4/2017 se encuentran 2 CD sin organizar adecuadamente, sin estar foliados, ni constancia de su existencia.
- En el Oficio de presentación del Informe de avance No 2, del 4/7/2017, hace referencia a un CD anexo, pero este No se encuentra.

Los medios magnéticos no se encuentran archivados conforme a las normas vigentes, incluidos los procedimientos y manuales adoptados por CORPOGUAVIO.

4. Soporte de Entrega de Productos

Contrato No 200-12-04-546 de fecha 29/12/2016

Valor \$460.000.000

Objeto: "Desarrollar el documento técnico de soportes para declarar los Farallones como área protegida bajo los lineamientos de la Resolución 1125 de 2015 del MADS" Especificaciones; numeral 7.2. Metodología: Resolución 1125 de 2015 MADS".

Estado: En ejecución.

En el expediente del Contrato 200-12-04-546 de fecha 29/12/2016, falta el soporte de recibido del producto en medio magnético o físico. En el informe de evaluación del estado de avance parcial técnico y financiero en la ejecución del contrato, hace referencia a los "Productos que se deben presentar: Documento técnico con la certificación y descripción de las áreas y ecosistemas estratégicos (...). El análisis de los indicadores, porcentaje de áreas protegidas o ecosistemas estratégicos y Mapa de áreas y ecosistemas estratégicos presentes en el área a ser declarada, en escala 1:25.000", aunque se evidenció la existencia de los productos, que se encuentran en el archivo de la Entidad, en el expediente contractual no reposa documento alguno que soporte el recibido de estos productos ni su ubicación.

5. Archivo de los Discos compactos

200-12-04-292 de 2015

Valor \$849.120.000

Objeto: *“Realizar el diseño e implementación del producto turístico la “ruta del agua” en los municipios de Guasca, Junín, Gacheta, Ubalá y Gachalá con el fin de orientar la riqueza natural y cultural de la provincia del Guavio hacia el desarrollo de un turismo sostenible, con visión regional en una perspectiva de mitigación orientada hacia el cambio climático”.*

Estado: Liquidado

En la carpeta 5 del contrato hay 10 discos compactos los cuales no están archivados ni hay constancia de su existencia, tal como lo estipula los manuales y procedimientos, lo que demuestra una deficiente gestión archivística y documental.

CAUSA

Falta de control por parte de la Oficina Jurídica de Contratación, en la revisión de: los documentos soportes para la suscripción, cumplimiento de requisitos, por parte de la supervisión, la conservación y aseguramiento de la información y de los productos de la contratación de la entidad. Falencias en la gestión de la Oficina de Control Interno.

EFECTO

La falta de documentación importante ocasiona: expedientes contractuales incompletos, falta de soportes de idoneidad para el cumplimiento del objeto contractual, no aplicación de las normas de forma, manejo y conservación de los archivos físicos de los expedientes contractuales, generan riesgo de deterioro o pérdida de la información y un posible riesgo de incumplimiento del contrato.

Respuesta de la Entidad

1. Documentos requeridos de la invitación a presentar propuesta:

“Se evidenció incluso en el SECOP que el contratista presentó con su propuesta el Acta de Grado como Ingeniero de Sistemas y el COPNIA donde se certifica que tiene matrícula profesional vigente en lo que corresponde a los numerales 5 y 7, también se soporta el examen pre ocupacional que revisa la oficina de talento humano quedando probado la presencia el ítem 15 y al revisar el expediente contractual se evidencia la presencia de la lista de chequeo. Ahora respecto de las certificaciones laborales, éstas fueron utilizadas para el análisis del valor a pagar por concepto de honorarios al contratista. Ahora el certificado de idoneidad y experiencia se implementó en la Corporación a partir de la presente vigencia fiscal”.

La entidad presenta comunicados internos de la Subdirección de Planeación No SP-400-568-16 y SP-400-569-16 del 28 de diciembre de 2016, con el cual *“allegó los documentos necesarios para realizar el trámite de verificación de requisitos para elaboración*

de contrato” Y las “Certificaciones de estudio y laborales” en trece (13) folios, certificaciones que no se encontraban en el expediente entregado a la CGR.

2. Soportes de requisitos para honorarios de la Resolución 286 de 2016

“Es necesario aclarar que se evidencia un error operativo al archivar los documentos en el expediente contractual, pero que dicha falencia no da por sentado que la celebración del contrato se realizó sin el lleno de requisitos, que existe la prueba documental que es el memorando anteriormente referido que aporta los documentos en su totalidad para la celebración del contrato de prestación de servicios como exigencia de requisitos legales para la celebración de un contrato de prestación de servicios, acudimos respetuosamente a la Comisión Auditora para que retire la observación e incidencia y en consecuencia la Entidad efectúe acciones de mejoramiento en la gestión documental para el debido archivo, custodia y sostenibilidad de los archivos de expedientes contractuales de gestión”.

Análisis de la respuesta

La entidad en la respuesta a las observaciones anexa trece (13) folios, con los diplomas de estudio, tarjetas profesionales, certificaciones laborales de los dos contratados una desde el 2009 y otro desde 2010, a través de los cuales la entidad documenta y soporta que fueron tenidos en cuenta para el cumplimiento del perfil y para la determinación del valor mensual según la resolución 286 de 2016 de la Corporación, pero el expediente entregado a la CGR en su momento, no contenía los soportes enviados.

3. Conservación documental

“En cuanto al archivo de contratos en el ejecución, los expedientes contractuales reposan en el archivo de contratación para ser alimentados permanentemente tanto por los contratistas como por los supervisores y demás actores que participan en la ejecución del contrato, por ello su archivo es temporal y están sujetos estos expedientes a ajustes y modificaciones hasta el final de la ejecución contractual y una vez ejecutados y liquidados se les da el tratamiento archivístico definitivo que corresponda, enviando los productos documentales en físico a la Oficina de Gestión Documental y los expedientes cerrados contractualmente al archivo histórico para su correspondiente tratamiento”.

Análisis de la respuesta

En la respuesta de la entidad, se hace referencia a un archivo temporal, el cual no está regulado en la normatividad vigente ni en el “Instructivo para el manejo documental de contratos de la Corporación”, por tanto, es de ley, la conservación de los archivos con el cumplimiento de requisitos establecidos.

4. Archivo documental

“Ante los hechos presentados, referentes al Contrato No. 200-12-04-546 de 2016, se hace saber a la Contraloría lo siguiente:

Los productos contemplados en el marco de la ejecución del Contrato de Consultoría No 200-12-04-546 de 2016, corresponden a los señalados en el Estudio Previo folio 8, Numeral 7.2.1.2. Productos Finales del Contrato, los cuales se describen a continuación:

- “1. Informes de avance trimestrales durante la ejecución de la consultoría*
- 2. Informe final en medio físico y magnético y acorde a los lineamientos de la Ruta Declaratoria establecida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución 1125 de 2015.*
- 3. Cartografía según las especificaciones dadas por la oficina de SIG de CORPOGUAVIO.*
- 4. Registro fotográfico e Informe técnico de la ejecución del Estudio.*
- 5. Matriz de datos de biodiversidad (S!B) de las especies registradas durante la ejecución de la consultoría*
- 6. Soporte de talleres y demás actividades desarrolladas durante la ejecución de la consultoría.*
- Y 7. Socialización ante funcionarios de la Corporación.”*

“Por lo anterior, como se evidencia en acta de inicio (Folio 891), el Contrato de Consultoría No. 200-12-04-546 de 2016, tiene como fecha de terminación el 03 de enero de 2018, es decir que el contratista aún tiene casi 3 meses de plazo para terminar en el contrato y entregar los productos finales pactados con él, lo cual implica que por encontrarse aún en ejecución, a la fecha no se cuenta con los productos finales, los cuales serán incorporados al expediente contractual una vez se hayan revisado, analizado, evaluado y aprobado por la respectiva supervisión, a los que además se les dará el correspondiente tratamiento archivístico”.

Análisis de la respuesta

De acuerdo con el manual de contratación y convenios. El manejo documental del contrato, es deficiente, por la conformación del expediente en el ítem de la segunda parte *“(…) soportes que permitan evidenciar la ejecución contractual”*, no está siendo cumplida por parte del supervisor del contrato.

En el expediente no reposa el documento que evidencie que fue recibido ni su ubicación.

5. Archivo de los Discos compactos

Como se ha señalado anteriormente los discos magnéticos o cd's que contienen los documentos físicos escaneados, por lo tanto el soporte físico (papel) reposa adecuadamente en los archivos de la entidad.

Respecto de la observación que hace referencia a una deficiente gestión archivística y documental de CORPOGUAVIO, hemos de señalar que la entidad ha hecho y sigue haciendo grandes esfuerzos por cumplir con las normas archivísticas vigentes y cuenta actualmente con un equipo de personas dedicadas a revisar y evaluar el estado de la información y documentación que reposa en la entidad y para implementar los ajustes y correctivos necesarios para el adecuado y oportuno tratamiento archivístico en la Corporación.

Análisis de la respuesta

Es evidente que en la revisión contractual se encontraron situaciones que permiten establecer las debilidades en la gestión archivística y documental, por lo cual se configura el hallazgo y se trasladará a la autoridad competente.

Teniendo en cuenta las respuestas de la Entidad y el análisis efectuado a cada una de ella, se encuentra que no se desvirtúan las observaciones presentadas por lo que el hallazgo se configura con una connotación administrativa dándose otra incidencia por lo que se remitirá al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

2.3.1.14. HALLAZGO 14. (A – 14) (PAS). Información Reportada en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI –Proceso Administrativo Sancionatorio

Crterios

La Resolución 7350 del 29 de noviembre de 2013, tiene por objeto establecer el método y la forma que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e informes a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI.

Adicionalmente el documento *Lineamientos generales a considerar para el diligenciamiento de la modalidad gestión contractual en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI* – de la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República de Septiembre de 2011, contiene directrices generales que la Entidad u Organismo Sujeto de Control fiscal de la Contraloría General de la República, debe tener en cuenta al momento de realizar el diligenciamiento de la información.

1. Información Contractual Reportada en SIRECI.

El documento *Lineamientos generales a considerar para el diligenciamiento de la modalidad gestión contractual en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI* – de la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República de Septiembre de 2011, referente a la información contractual que se debe reportar señala:

“(…)

3.1. *Formato F5.1: Contratos Regidos por Leyes 80/1993, 1150/2007, demás Disposiciones Reglamentarias.*

A quienes se les aplica este Formato?

Las Entidades u Organismos que se encuentran dentro del campo de aplicación de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás disposiciones reglamentarias; es decir aquellas Entidades que para el desarrollo de la Gestión Contractual que están rindiendo, aplicaron los procedimientos establecidos en las normas antes citadas.

Qué información registran?

Todos los contratos "sin límite de cuantía", suscritos durante el periodo a rendir y los contratos que ya fueron rendidos en otros periodos o que corresponden a otras vigencias que ya fueron rendidos, pero que en el periodo que se está rindiendo tuvieron algunas novedades en su ejecución contractual. (Subrayas para este documento)

(...)

3.5. Formato F5.4: Gestión Contractual - Convenios / Contratos Interadministrativos y Convenios.

Quiénes diligencian este formato?

Todas las Entidades u Organismos que hayan realizado contratos o convenios interadministrativos o convenios, sin perjuicio que se le aplique la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás disposiciones reglamentarias, o realicen su Gestión Contractual dentro del marco del derecho privado.

Que información se debe registrar?

Todos los convenios o contratos interadministrativos y/o convenios que tengan un valor económico o en especie, suscritos durante el periodo a rendir, así como los contratos o convenios administrativos y/o convenios que ya fueron rendidos en periodos anteriores y que tuvieron alguna modificación en su ejecución tales como adiciones, prórrogas, o se terminen o se liquiden en el periodo que se está rindiendo. (...) (Subrayas fuera del texto original)

Hechos

Revisada la información rendida por CORPOGUAVIO correspondiente a la vigencia 2016, se pudo evidenciar que:

1. La Entidad no cargó en el aplicativo SIRECI la totalidad de los convenios o contratos interadministrativos suscritos en 2015 y 2016 tal como informó la Entidad mediante correo electrónico remitido el 15 de septiembre de 2017 en respuesta al oficio AG81- 13 del 13 de septiembre de 2017, según lo informado, se dejaron de registrar los siguientes contratos:

200-12-04-187 de 2015
200-12-04-188 de 2015
200-12-18-255 de 2015
200-12-13-293 de 2015

200-12-19-411 de 2016
200-12-19-377 de 2016
200-12-18-474 de 2016

2. El registro del contrato 200-12-09-348 realizado en el SIRECI se hizo de manera errónea teniendo en cuenta que se suscribió según proceso de selección abreviada por subasta inversa presencial, y en SIRECI fue registrada la modalidad contratación directa.

Causa

Esta situación se presenta por la carencia de control en los reportes realizados al SIRECI por parte de la Oficina Jurídica de Contratos y seguimiento de la Oficina de Control Interno, para que los registros se efectúen según las normas establecidas.

Efecto

La información registrada no se ajusta a la realidad contractual de la Entidad y consecuentemente las entidades entre ellas la Contraloría no cuentan con la información necesaria para hacer los análisis pertinentes, tales como cruces de información frente a los reportes realizados por las partes integrantes de convenios suscritos que se dejaron de registrar o que fueron registrados erróneamente. Por otra parte en la ejecución del proceso auditor quedan estos contratos por fuera de la órbita de control ya que al desconocer su existencia es imposible que puedan hacer parte de la muestra seleccionada.

Respuesta de la Entidad

La Entidad en su respuesta justifica la situación presentada en cada uno de los contratos cuestionados así:

Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 200-12-10-411 “(...) del 7 de septiembre de 2016, el cual tiene acta de terminación anticipada el día 5 de octubre de 2017, por lo cual no se reportó en el aplicativo del SIRECI(...)”.

CONVENIOS MARCO:

No 200-12-19-377 de 2016, celebrado con La Universidad Santo Tomas;
No. 200-12-18-474 de 2016 celebrado con EMGESA;
No. 200-12-13-293 de 2015 celebrado con el INCODER,
No. 200-12-18-255 de 2015 con la CORPORACION AMBIENTAL EMPRESARIAL CAEM

“(...) cuyos objetos no tienen compromisos presupuestal por lo que en aras de dar cumplimiento al artículo 267 en el inciso 3 de la Constitución Política el cual prescribe que la vigilancia de la gestión fiscal del estado incluye el ejercicio de control financiero de

gestión, fundado en la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, no existe en estos convenios ninguna materia fiscal objeto de vigilancia por parte del SIRECI toda vez que dicho reporte sería en cero siendo inocuo tanto para el SIRECI como para la entidad su reporte, razón por la cual no es necesario el reporte, cosa que si se hizo respecto de convenios específicos derivados de estos convenios marco.(...)"

CONTRATOS DE CONSULTORÍA

No. 200-12-04-187 de 2015 y

No. 200-12-04-188 de 2015.

"(...) Teniendo en cuenta que los recursos utilizados para la ejecución contractual fueron aportados por el Fondo de Adaptación, la entidad no realizó ninguna ejecución presupuestal, siendo el Fondo quien realizara los pagos al consultor, por tal razón no es procedente la aplicación del SIRECI,

(...) el citado contrato 200-12-09-398, no aparece en el listado, así las cosas podemos inferir que el contrato objeto de observación es el que se encuentra en el listado en el consecutivo 9 con número 200-12-09-438, (...).

Por lo anterior solicitamos muy respetuosamente retirar la observación del informe final de auditoría".

Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta la respuesta de la Entidad, se evidencian las siguientes situaciones:

1. Con la interpretación que realiza la Corporación de las normas de SIRECI, incluido el documento de *lineamientos*, desconoce el deber que le corresponde en relación con las obligaciones que tiene la Entidad de reportar e informar el desarrollo de su gestión en las formas y oportunidades establecidas; lo que permite a la Contraloría ejercer su función de control.
2. En cumplimiento de dicho deber legal la Corporación está obligada a registrar la totalidad de contratos y convenios suscritos, el documento de lineamientos señala *Todos los convenios o contratos interadministrativos y/o convenios que tengan un valor económico o en especie*, no implica que los recursos tengan que ser de CORPOGUAVIO, el hecho de su suscripción es suficiente para realizar el reporte. Esto se aplica para el contrato de prestación de servicios, que por la sola suscripción, genera la obligación de realizar el registro, con las salvedades y aclaraciones que corresponda.
3. Se evidencia que en el 2015 se suscribió el contrato 200-12-15-188, el cual mantiene en común los últimos 3 números con el contrato de consultoría No. 200-12-04-188 de 2015, el primer contrato se encuentra en el listado de los contratos remitidos por la Corporación, es decir que adicional a la falta de registro de los contratos, se repite la numeración.

4. CORPOGUAVIO omite responder al respecto del contrato 200-12-09-348, al parecer por error se hace referencia al contrato 200-12-09-398 y al 200-12-09-498, por lo cual lo señalado en el numeral 2 del hallazgo, se ratifica.

5. Los contratos de consultoría son resultado del convenio 032 de 2014, por lo cual este tampoco fue reportado en el SIRECI ni a la CGR.

Por lo anteriormente señalado, el hallazgo se configura y da lugar a tramitar la solicitud de abrir un proceso administrativo sancionatorio.

2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Efectuar la comprobación y razonabilidad de los registros contables en correspondencia con la muestra contractual seleccionada para la vigencia 2016.

2.4.1. Tema: Registros contables y presupuestales

En desarrollo del proceso auditor, se revisó que los hechos económicos ocurridos en la ejecución del proceso contractual, fueran registrados contable y presupuestalmente acorde a la normativa aplicable, en términos de oportunidad, identificación, clasificación y valuación, de forma tal que se revele la realidad económica y financiera de la Corporación, con base en soportes documentales idóneos. Igualmente, se revisó la constitución del rezago presupuestal para el cierre de la vigencia 2016.

En cuanto a la información contable, no se evidenciaron debilidades de registro de causaciones, anticipos, pagos y transacciones en relación con la materia a auditar y a la selección efectuada para su análisis, que afecten la percepción sobre la realidad económica de los hechos; no obstante, se evidenció el inadecuado registro de ingreso de equipos de comunicación y computación, resultado de adquisición de bienes por contrato de compra-venta mediante modalidad de subasta inversa.

Referente al registro de la ejecución del presupuesto de gastos, en relación con la materia a auditar y a la selección efectuada para análisis no se evidenciaron debilidades en la afectación de rubros en cuanto a montos y clasificación de hechos frente las transacciones realizadas. Se presentó inconsistencia en los registros del Libro de legalización del gasto, por cuanto al cierre de 2016 no se incluyeron algunos desembolsos entregados a contratistas en calidad de anticipo.

De otra parte, para el cierre presupuestal 2016, la Corporación no adelantó el procedimiento de constitución de vigencias futuras cuando era pertinente, al conocer que la ejecución de algunos contratos se daría en vigencia posterior a la de la suscripción de los mismos, y registró este evento como Reservas presupuestales. Además, sobrepasó el

límite permitido de constitución de Reservas, tanto para funcionamiento como para inversión, con recursos de fuente nacional.

En general la información contable y presupuestal, relacionada con operaciones cuyo origen es la gestión contractual, se encuentra debidamente soportada, es verificable y confiable.

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

2.4.1.1. HALLAZGO 15 (A – 15) (D - 6). Libro de Legalización del Gasto – Presunta Incidencia disciplinaria

Criterio:

La Contraloría General de la República manifiesta que de acuerdo con lo estipulado en, con la Ley 42 de 1993, artículos 36 al 40, la Ley 99 de 1993 en sus artículos 42 a 48, se otorga la potestad de ejercer control sobre los recursos de las corporaciones autónomas regionales, no solo de los recursos que le gira el gobierno nacional sino de los recursos propios de estas entidades, por tratarse de recursos obtenidos del público por la imposición de multas, sanciones y por las transferencias en general que la ley estipula, una vez son incorporados al presupuesto de la entidad, se rigen por las disposiciones legales que rigen el sector público.

La Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0007 de junio de 2016 de la Contraloría General de la República, establece:

“Artículo 1°. Objeto. La presente resolución tiene por objeto reglamentar el reporte de información para la contabilidad del presupuesto general del sector público, y del tesoro; control y seguimiento del gasto territorial, régimen presupuestal del Sistema General de Regalías; registro y refrendación de la deuda pública; auditoría del balance de Hacienda; estadísticas fiscales y demás disposiciones sobre la materia; así como uniformar, centralizar y consolidar las cuentas y estadísticas fiscales del sector público colombiano.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente resolución aplican a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, a los órganos autónomos Constitucionales, a las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios de cualquier orden, a los organismos de control fiscal, a los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación en relación a dichos fondos o bienes, a los fondos sin personería jurídica denominados Especiales o Cuenta creados por ley o autorización de ésta, al Banco de la República y a las entidades recaudadores, receptoras y ejecutoras del Sistema General de Regalías...

Artículo 3°. Responsables de la rendición de información. Los responsables de presentar a la Contraloría General de la República la información de que trata la presente Resolución, son los representantes legales de las respectivas entidades...

Artículo 7°. Contabilidad presupuestal. La contabilidad presupuestal consiste en el registro ordenado de las operaciones y hechos que afectan el proceso presupuestal que realizan la entidades de que trata el artículo 2° de la presente Resolución. La Contraloría General de la República actualizará el contenido de los libros, catálogos, dinámicas y demás conceptos necesarios para la contabilidad de la ejecución presupuestal.

(...) **Artículo 9°. Libros de la contabilidad presupuestal.** Los libros oficiales de la contabilidad presupuestal contienen de manera cronológica los datos de las operaciones y hechos que afectan el proceso presupuestal y se consideran el soporte documental. Los libros oficiales de la contabilidad presupuestal para las entidades de que trata el artículo 2° de esta Resolución son Ingresos, Gastos, Vigencias Futuras, Reservas presupuestales, Cuentas por Pagar y Legalización del Gasto, y se definen así:

6. **Libro de legalización del gasto.** Comprende el registro de las operaciones posteriores al giro de los recursos hasta la recepción de bienes, servicios, obras o cumplimiento del objeto de la apropiación, cuando el giro de dichos recursos no desarrolle el objeto de la apropiación, como en fiducias, convenios, anticipos, entre otros."

La Ley 734 de 2000, Artículo 48 establece: "Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

26. No llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera (...)"

Hechos:

La Corporación Autónoma Regional del Guavio, al cierre de 2016, no registró en el Libro presupuestal de Legalización del Gasto, anticipos pagados en desarrollo de contratos suscritos especialmente entre noviembre y diciembre de 2016 cuya ejecución se daría durante 2017, por ejemplo:

Tabla 7. Relación muestra anticipos entregados 2016

Número de contrato	Valor anticipo entregado
518	\$ 38.904.303
512	\$ 34.000.000
490	\$ 17.097.626
491	\$ 25.740.000
494	\$ 25.736.922
438	\$ 73.797.924
515	\$ 123.845.520

Fuente: Contratación CORPOGUAVIO – CGR Revisión expedientes

Causa:

Deficiencias en el cumplimiento de normativa aplicable vigente en cuanto a contabilidad presupuestal y falta de seguimiento y aplicación del Control Interno de la entidad

Efecto:

Información incompleta, que dificulta el seguimiento y control presupuestal a los recursos entregados que no se ejecutan de forma inmediata, tales como anticipos y convenios; lo cual puede impactar en la toma de decisiones administrativas de la entidad.

Respuesta de CORPOGUAVIO

“La resolución reglamentaria orgánica No. 0001 del 07 de mayo de 2014, expedida por la Contraloría General de la República, en su artículo 10, estableció el Libro de Legalización del Gasto, el cual fue implementado mediante Circular Externa 2014EE0097457.

El artículo 10, de la mencionada resolución enuncia: “Libro de Legalización del Gasto: Este libro comprende el registro de las operaciones posteriores al giro de los recursos hasta la recepción de bienes, servicios, obras o cumplimiento del objeto de la apropiación, cuando el giro o situación de fondos de dichos recursos no desarrolla el objeto de la apropiación, tales como fiducias, convenios, etc.”. A su vez la Circular Externa expresa: “Este libro, sólo se utilizará en los casos que las entidades públicas o los particulares que administran recursos públicos, hayan realizado giros a otras entidades sin haber recibido los bienes o servicios, por ejemplo, en constitución de algunas fiducias, o en convenios interadministrativos”.

A raíz de lo pronunciado anteriormente y ante las dudas suscitadas respecto al porqué no se hacía alusión a los anticipos que eran los ejemplos típicos de giros de recursos a otras entidades sin haber recibido bienes o servicios, la Corporación Autónoma Regional del Guavio, a través del Profesional de Presupuesto, elevó la siguiente consulta el 17 de febrero de 2015 a la Contraloría General de la República a través de correo electrónico el cual se anexa copia, así: (...)

Análisis de respuesta de la Entidad

CORPOGUAVIO en su respuesta hace mención a la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0001 del 07 de mayo de 2014, sin tener en cuenta que fue derogada por la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 007 de junio de 2016, aplicable a la fecha a que se refiere la observación, y en la cual se menciona explícitamente la obligación de registrar en el Libro de legalización del gasto los pagos efectuados como anticipos.

La CGR considera que las normas son claras y expresan la obligación de realizar el registro de los anticipos pagados en el Libro de Legalización del Gasto, con los datos y la oportunidad establecidos, razón por la cual se configura el hallazgo y su presunta connotación disciplinaria.

2.4.1.2. HALLAZGO 16 (A – 16) (D - 7). Constitución de Reservas
Presupuestales – Presunta incidencia Disciplinaria

Criterio

El Estatuto Orgánico del presupuesto Decreto 111 de 1996, establece en su artículo 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 (L. 38/89, art. 10).*

Concordante con el artículo 23 del mismo decreto el cual señala: *“La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su **ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.**”* (Negrilla nuestra)

La Circular Externa 43 de 2008 (Diciembre 22) de la Dirección General de Presupuesto Nacional se señala: *“Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador. (...)*

6. *Utilización de vigencias futuras y no de las reservas presupuestales para la **adquisición de compromisos destinados a ser ejecutados en vigencias fiscales subsiguientes.*** (Negrilla nuestra)

Como se explicó previamente, aunque las reservas presupuestales existen, tanto para la Nación como para las entidades territoriales, su uso se encuentra restringido¹, y en manera alguna constituye un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal.

Cuando la Nación o las entidades territoriales requieran celebrar compromisos que “afecten presupuestos de vigencias futuras”, o aún, sin afectar tales presupuestos subsiguientes, cuando el compromiso éste destinado a ser ejecutado o cumplido, en los términos ya explicados, en vigencias subsiguientes a la de su celebración se requiera la previa autorización al respecto, en el caso de la Nación, del CONFIS, y en el caso las entidades territoriales, de los Concejos Municipales o Distritales o de las Asambleas Departamentales.

En los eventos en que el compromiso a celebrarse va a afectar presupuestos de vigencias futuras, en el entendido que parte o la totalidad del compromiso se va a cancelar con recursos a programarse en presupuestos de vigencia futuras a aquella en que se perfecciona, la necesidad de solicitar autorización previa del CONFIS, a nivel nacional, o de los Concejos o Asambleas, a nivel territorial, deriva directamente de la literalidad de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003, regulatoria de la materia.”

¹Para casos de fuerza mayor (Ley 95 de 1890. Artículo 90)

Conforme a lo establecido en el Decreto Nacional 4836 de 2011 (art. 3) y la adopción correspondiente de la CGR como competente en materia de la contabilidad de la ejecución presupuestal, se considera ejecutado el presupuesto con el recibo de bienes y servicios o cumplimiento de requisitos, es decir, la ejecución material del servicio público.

El artículo 40 de la Ley 42 de 1993 establece: *“Será función del Contralor General de la República refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia y que le debe remitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los fines relacionados con la contabilidad de la ejecución del presupuesto.”*

Ley 734 de 2002, Artículo 48 establece: *“Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:
(...)*

22. Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes...”

Acuerdo 007 de junio de 2014 CORPOGUAVIO, por medio del cual se expide el Estatuto de Presupuesto, artículo 23. Vigencias Futuras *“Cuando se requiera celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales, se deberá obtener la autorización para comprometer vigencias futuras. El Consejo Directivo de la Corporación autorizará la asunción de estos compromisos cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se continúe desarrollando en cada una de las siguientes vigencias autorizadas.”*

Hechos:

Mediante la Resolución 008 del 17 de enero de 2017, CORPOGUAVIO constituye el rezago presupuestal correspondiente al cierre de la vigencia 2016, así:

Tabla 8. Resumen reservas constituidas en rezago presupuestal 2016

Fuente de los recursos	Inversión	Funcionamiento
Propios	5.869.353.301	191.678.008
Fondo Compensación Ambiental	1.150.255.691	93.398.835
Presupuesto General Nación	186.581.493	52.432.123
sub total	7.206.190.485	337.508.966
Total inversion + Funcionamiento		7.543.699.450,50

Fuente: Resolución 008/2017 CORPOGUAVIO – Cálculos CGR

De la muestra revisada, se evidenció que en la ejecución de los contratos de los bienes o servicios se preveía recibirlos para 2017 dado el plazo inicialmente propuesto al momento de la suscripción de los mismos, no obstante, la Corporación no adelantó el procedimiento de aprobación de vigencias futuras ante las instancias competentes: el CONFIS para el caso de recursos de fuente nacional y el Consejo Directivo para el caso de recursos

propios, acorde con las normas generales de ejecución de presupuesto, y solamente registró la constitución de la reservas presupuestales.

Por ejemplo:

Tabla 9. Constitución de reservas con Recursos Propios

No. Contrato	Vr. Reserva presupuestal	Detalle
518	90.776.708,00	suscrito el 06/12/2016 con plazo inicial de 3 meses
546	380.000.000,00	suscrito el 29/12/2016 con inicio 04/01/2016 plazo inicial 1 año
490	60.060.000,00	suscrito el 08/11/2016 con plazo 3 meses desde fecha de inicio 28/11/2016
491	60.060.000,00	suscrito el 08/11/2016 con plazo 3 meses
526	159.999.990,00	suscrito el 23/12/2016 con plazo 4 meses
551	149.999.784,00	suscrito el 29/12/2016 con acta de inicio 24/01/2017 con plazo 4 meses
517	20.000.000,00	suscrito el 06/12/2016 con inicio el 02/01/2017 plazo de 5 meses
552	513.084.673,00	suscrito el 29 de diciembre de 2016, prevista su ejecución por 4 meses
555	50.000.000,00	suscrito el 19 dic 2016, con inicio el 23/01/2017, plazo inicial 10 meses
556	50.000.000,00	suscrito el 29/12/2016, plazo inicial 10 meses, inició el 23 de enero de 2017
514	229.749.600,00	suscrito el 01/12/2016 con fecha de inicio el 22/12/2016 y plazo de 2 meses
532	148.351.400,00	suscrito el 27/12/2016 con inicio el 13/01/2017 y plazo 1 mes
464	112.000.000,00	suscrito el 19/10/2016 con inicio 10/11/2016 plazo 4 meses

Fuente: Resolución 008/2017 CORPOGUAVIO – CGR Revisión expedientes

Tabla 10. Constitución de reservas con recursos de fuente nacional

No. Contrato	Vr. Reserva presupuestal	Detalle
520	10.700.000,00	suscrito el 20/12/2016 con plazo inicial de 3 meses
522	64.385.859,00	fecha inicio 22/12/2016 plazo inicial de 8 meses
492	43.260.837,00	inicio 08/11/2016 con plazo 9 meses
467	3.408.522,00	suscrito 24/10/2016 inicia 31/10/2016 con plazo 3 meses
480	594.588.624,00	suscrito el 31/10/2016 con plazo de ejecución 9 meses, fecha inicio 10/11/02016
460	186.181.493,00	suscrito 14/10/2016 con inicio 21/10/2016 y plazo ejecución 4 meses
515	371.536.560,00	suscrito el 05/12/2016 con fecha inicio 07/12/2016 y plazo de 10 meses
523	112.660.000,00	suscrito el 22/12/2016 con fecha de inicio 23/12/2016 y plazo inicial de 2 meses
541	60.500.000,00	suscrito el 29/12/2016, fecha de inicio el 23/01/2017 con plazo de 11 meses

Fuente: Resolución 008/2017 CORPOGUAVIO – CGR Revisión SIRECI

Causa:

Adicionalmente dicha debilidad se presenta por deficiencias en los sistemas de control interno en cuanto al cumplimiento de la normativa vigente relacionada con el trámite de las vigencias futuras cuando es pertinente si los proyectos requieren ejecutarse en más de una vigencia fiscal.

Efecto:

Los datos de la ejecución real de presupuesto así como la percepción sobre la gestión de la entidad son distorsionados; se afecta la posible toma de decisiones de la administración por estar basados en información incorrecta y la Corporación se somete a la objeción de las reservas por parte de la Contraloría General de la República.

Respuesta de CORPOGUAVIO:

La Corporación se basa en el Acuerdo No. 07 de 2014 que establece el Estatuto de Presupuesto de CORPOGUAVIO, en donde manifiesta lo siguiente: *“Los compromisos adquiridos con cargo a las apropiaciones disponibles que cobijen la siguiente vigencia fiscal, no requieren autorización de vigencias futuras. Para tal efecto, deberán constituirse las respectivas reservas presupuestales”*.

De otra parte, la Corporación hace alusión a la autonomía presupuestal en los siguientes términos:

“Respecto a lo anterior la Corte Constitucional en sentencia C- 275 de 1998 manifiesta: “atendiendo las diferentes clases de recursos que tienen las Corporaciones, la corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades; en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto, de conformidad con el artículo 4 del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre las cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución””.

Análisis de la respuesta

Según la respuesta de la Corporación se basan en el Artículo 28 del Acuerdo 007 de 2014 de CORPOGUAVIO el cual contraviene lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto referente al procedimiento para la utilización de los recursos en vigencia posterior a la suscripción de los compromisos, por lo cual la aplicación de este artículo mantiene en un estado irregular los compromisos suscritos bajo la modalidad de reservas presupuestales.

Por otra parte, la autonomía presupuestal de que goza la Corporación, entendida en los términos del artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y de la Constitución Nacional, y lo mencionado en la sentencia C-275/98 a que hace referencia la entidad en su respuesta; la CGR entiende el hecho de que los recursos recaudados por CORPOGUAVIO (que define como propios) no deban pasar por el Congreso para aprobar su distribución y asignación a diferentes objetivos (autonomía presupuestal); pero sí, la ejecución en vigencias posteriores deben contar con la aprobación del Consejo Directivo.

La respuesta la Entidad no subsana el hecho de que CORPOGUAVIO, no adelantó la gestión de tramitar ante órgano competente, el CONFIS para el caso de recursos de fuente nacional y ante Consejo Directivo para el caso de recursos propios, cuando se afecten presupuestos de vigencias futuras o aún sin afectar tales presupuestos subsiguientes, en aquellos proyectos que se ejecutarían en vigencia posterior a la de la suscripción del contrato.

El hallazgo se mantiene con posible incidencia disciplinaria.

2.4.1.3. HALLAZGO 17 (A - 17). Límite Constitución de Reservas

Criterio

El Estatuto Orgánico de Presupuesto, en su artículo 78 establece: *“En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior”*

Hechos

Durante 2016, la Corporación recibió recursos del Presupuesto General de la Nación y del Fondo de Compensación Ambiental para sus gastos de Inversión y funcionamiento, los cuales incorporó al presupuesto mediante Acuerdos del Consejo Directivo números 002, 012, 014 y 017 de 2016.

Mediante la Resolución 008 del 17 de enero de 2017, CORPOGUAVIO constituyó el rezago presupuestal correspondiente al cierre de la vigencia 2016, dentro del cual se incluyeron reservas cuyos recursos provienen del Presupuesto General de la Nación y del Fondo de Compensación Ambiental, las cuales superan el tope establecido en el artículo 78 del Estatuto Orgánico de presupuesto, así:

Tabla 11. Resumen constitución de reservas con recursos de fuente nación

Fuente/Destino	Apropiación definitiva	Valor Reservas constituidas al cierre 2016	% Participación Reservas/Apropiación
Recursos para inversión provenientes del Presupuesto General de la Nación	297.242.992	186.581.493	63%
Recursos para inversión provenientes del Fondo de Compensación Ambiental	1.530.479.666	1.150.255.691	75%
Recursos para Funcionamiento provenientes del Fondo de Compensación Ambiental	126.234.744	93.398.835	74%

Fuente: Resolución 008/2017 CORPOGUAVIO – Cálculos CGR

Causa

Debilidades en el proceso de planeación presupuestal e inaplicación de la normativa vigente relacionada con límites en la constitución de reservas con recursos de fuente nación y demoras en el trámite, recepción y aplicación de recursos.

Efecto

La Corporación se expone al riesgo de futuros recortes en la asignación de recursos del presupuesto nacional, con la consecuente afectación de sus planes y proyectos.

Respuesta de CORPOGUAVIO

“Respecto a los recursos que el Fondo de Compensación Ambiental -FCA, aporta a la Corporación con destino a funcionamiento, es importante destacar que dichos recursos fueron distribuidos y aprobados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Dirección General de Presupuesto Público, mediante Resolución N°. 0509 del 28 de marzo de 2016 y notificada a la Corporación hasta el mes de mayo e incorporados al presupuesto de la Corporación mediante Acuerdo 08 de junio 03 de 2016 y que para realizar ajustes en la parte considerativa y resolutive, conforme a requerimiento de la Dirección General de Presupuesto Público; y aprobado por la misma Dirección el 08 de septiembre de 2016, razón por la cual dificulta su ejecución durante la misma vigencia ya que de conformidad al POA estos recursos son para un año con destino aprobado; esto motivó para que CORPOGUAVIO, solicitara modificación del POAI de los proyectos al Fondo de Compensación, los cuales fueron aprobados por el Comité Técnico del FCA.

Lo anterior atendiendo que de conformidad al Decreto 954 de 1999 que reglamentó el funcionamiento del Fondo de Compensación Ambiental – FCA y se definió que a través del Reglamento Operativo se determinarían los procedimientos para el recaudo, giro de los recursos, trámite de solicitudes, criterios generales de distribución y seguimiento a las asignaciones hechas por el Fondo.

Así mismo, mediante el Acuerdo N° 4 de enero de 2010 se aprobó la última modificación al Reglamento Operativo del FCA, donde se reconoce la importancia de la guía metodológica del FCA, como el instrumento orientador respecto a los requisitos y procedimientos asociados al Fondo. Es por esta razón que se ha actualizado la Guía y se han ajustado los formatos, procedimientos y requisitos que las corporaciones beneficiarias deberán cumplir acorde con los nuevos lineamientos del reglamento operativo.

(...) Así mismo, para los recursos asignados para el presupuesto de inversión el numeral 2.3. Modificaciones al plan operativo de los proyectos aprobados de la Guía del FCA, indica que

“Para tramitar una modificación al POA, la Corporación ejecutora deberá solicitar por escrito la respectiva autorización a la Secretaría Técnica del FCA y deberá anexar en medio análogo y digital, la justificación correspondiente dentro de la cual se indicarán en detalle, los cambios solicitados y las razones de los mismos; adicionalmente se deberá anexar el nuevo POA propuesto, resaltando en él los cambios que se solicitan. La Secretaría Técnica del Fondo tramitará la evaluación de la solicitud y con base en el concepto definitivo remitirá a la Corporación el acta de aprobación o la comunicación de negación de la solicitud.”

Análisis de respuesta

Independiente del cumplimiento del Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, y de la aprobación de la modificación al Plan Operativo Anual, no se corrige la

situación evidenciada en la observación, en cuanto a superar el porcentaje establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto para constitución de reservas.

Se establece hallazgo de tipo administrativo.

2.4.1.4. HALLAZGO 18 (A - 18). Registro de Equipos de Comunicación

En el Libro II – Manual de procedimientos de la Contaduría General de la Nación, Capítulo III Procedimiento Contable para el reconocimiento y revelación de hechos relacionados con las Propiedades, planta y equipo menciona:

“1. ADICIONES Y MEJORAS Las adiciones y mejoras a las propiedades, planta y equipo son erogaciones en que incurre la entidad contable pública para aumentar su vida útil, ampliar su capacidad productiva y eficiencia operativa, mejorar la calidad de los productos y servicios, o permitir una reducción significativa de los costos. El valor de las adiciones y mejoras se reconoce como mayor valor del activo, para lo cual se debita la subcuenta de la cuenta que identifique la naturaleza del bien, del grupo 16-PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO y se acredita la subcuenta 240101-Bienes y servicios ó la subcuenta 240601- Bienes y servicios, de la cuenta 2401-ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES o 2406- ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL EXTERIOR, según corresponda (...)

4. DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN Las propiedades, planta y equipo son objeto de depreciación o amortización. La depreciación, al igual que la amortización, reconoce la pérdida de la capacidad operacional por el uso y corresponde a la distribución racional y sistemática del costo histórico de las propiedades, planta y equipo durante su vida útil estimada, con el fin de asociar la contribución de los activos al desarrollo de las funciones de cometido estatal de la entidad contable pública. La depreciación y la amortización se deben calcular para cada activo individualmente considerado, excepto cuando se aplique la depreciación por componentes. La vida útil corresponde al período durante el cual se espera que un activo pueda ser usado por la entidad contable pública, en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. También se considera vida útil el número de unidades de producción o unidades de trabajo que la entidad contable pública espera obtener del activo

5. MÉTODOS DE DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN La depreciación y amortización deben determinarse sistemáticamente mediante la aplicación de métodos de reconocido valor técnico que reflejen el patrón de consumo de los beneficios económicos, o del potencial de servicio que el activo incorpora. El método adoptado debe aplicarse en forma consistente durante el período contable, con independencia de las consideraciones tributarias o de rentabilidad. El método aplicado debe revisarse en forma periódica y, si se ha producido un cambio importante en el patrón esperado de beneficios económicos o potencial de servicio del activo, debido a que el método no es el adecuado, debe cambiarse por uno que refleje el nuevo patrón. Cuando tal modificación se haga necesaria debe reconocerse el efecto a partir del período contable en el cual se efectúa el cambio.

Hechos

A través del contrato 484 de 2016, la Corporación adquirió equipos de cómputo, audio, video y geo-referenciación para fortalecer y apoyar la ejecución de los proyectos del plan de acción cuatrienal, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

Tabla 12. Detalle elementos adquiridos mediante contrato 484 de 2016

Descripción	Valor total elementos	Detalle
Tres (3) Equipos de cómputo tipo escritorio IMAC Apple	\$ 27.000.000	Factura No.6 del 19/12/2016 ítem #7 Seriales C 02 RT 0 P2 GG 7 N C 02 S 44 U 7 GG 7 N C 02 S 44 U 9 GG 7 N
Tres (3) Camara digital CANON EOS REBEL T6i	\$ 16.500.000	Factura No.8 del 15/03/2017 ítem # 9 Series 447204064225 447204064242 314204095533
Una (1) Cámara de video profesional Sensor CMOS Exmor R 1/2,3"	\$ 18.000.000	Factura No. 8 del 15/03/2017 ítem #17 Sin número de serie

Fuente: Expediente contrato 484 de 2016

Los anteriores equipos fueron ingresados al Almacén¹ y registrados contablemente como mayor valor de un mezclador de 18 canales² como adición y mejora, bajo el criterio de que los equipos adquiridos prestarían servicio en la emisora junto con otros insumos que sí están relacionados directamente con el equipo de comunicación tales como cables, micrófonos, audífonos.

No obstante, dada las características de los equipos mencionados en la observación, considerando su valor, tiempo de garantía, vida útil y que pueden ser utilizados de forma independiente del elemento al cual fueron adicionados, éstos deben ser objeto de asignación de placa de inventario y registro contable individual para efectos de identificación, clasificación, depreciación y control.

Causa

Falta de aplicación de la normativa contable referente al registro de Propiedad, planta y equipo. Deficiencias en el sistema de seguimiento y control interno de la entidad.

Efecto

Pérdida del control individual de elementos devolutivos y distorsión en la valuación de equipos y su depreciación.

Respuesta de CORPOGUAVIO:

¹Comprobantes de entrada No. 169 del 21/12/2016 y No. 31 del 28/03/2017.

²Identificado con número de placa de inventario 5036.

"(...) La Corporación incorporó estos bienes como mejora y no por separado ya que por las características de estos equipos y las características de la solución de edición para radio y televisión que requería la entidad, estos bienes fueron adquiridos para ser integrados con los equipos ya existentes en la entidad con el propósito de ampliar la capacidad productiva y mejorar la eficiencia operativa, mejorar la calidad de los productos y servicios tanto de radio como de televisión; así mismo se buscó el fortalecimiento del Sistema de Comunicación Digital planeado por la Entidad a un menor costo para la institución, y el mejoramiento de la infraestructura de funcionamiento y la correcta ejecución de la estrategia de comunicaciones interna y externa de la Entidad"

Análisis de Respuesta:

Una vez analizada la respuesta emitida por CORPOGUAVIO se concluye lo siguiente:

- Esta observación no cuestiona la necesidad que tenía la Corporación de mejorar su proceso de comunicación, a través de la adquisición de determinados bienes; razón por la cual el análisis a la respuesta no incluye este aspecto.
- La Corporación registró como mayor valor de un Mezclador¹ la adquisición de dichos equipos, sin embargo, estos elementos no hacen parte del mismo, no tienen la vocación de aumentar su vida útil ni ampliar la capacidad productiva de dicho activo, independiente de que se asignen para prestar servicios en la misma área o con el mismo objeto de funcionamiento, razón por la cual no debieron reconocerse contablemente como una adición o mejora del referido bien, además considerando que los elementos adquiridos, están en capacidad de prestar servicios por sí solos, sin necesidad de vincularse al mezclador, así como éste funciona sin requerir dichos bienes.
- Como bien lo indica la Corporación, *"se buscó el fortalecimiento del sistema de Comunicación Digital planeado por la Entidad a un menor costo para la institución, y el mejoramiento de la infraestructura de funcionamiento y la correcta ejecución de la estrategia de comunicaciones interna y externa de la Entidad"*, por tanto, se reitera que los bienes objeto de observación, se adquirieron para contribuir al **mejoramiento de la gestión del proceso de comunicaciones**, más no para el mejoramiento de la capacidad productiva de un determinado activo; razón por la cual no pueden ser reconocidos como mayor valor de ningún otro bien ya existente.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene con incidencia administrativa.

2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

¹MEZCLADOR DE 18 CANALES MAS DOS EN ESTÉREO (TOTAL 20 CANALES), CON DOBLE PROCESADOR DE EFECTOS DIGITALES, ECUALIZADOR GRÁFICO DE 9 BANDAS MARCA PROEL REF. M20USB, SERIE No. 00092.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Efectuar la verificación y comprobación de los diferentes requisitos presupuestales relacionados con la materia a auditar y su correspondencia con los planes estratégicos y Plan de Acción de la entidad.

2.5.1. Tema: Plan de Acción

La información de gestión del Plan de Acción y la información presupuestal son consistentes, considerando que los rubros identificados para Inversión están distribuidos conforme a las estrategias, planes y proyectos; las operaciones afectan en forma automática la ejecución, por cuanto están identificadas tanto las fuentes como los usos de los recursos de forma clara.

PLAN DE ACCIÓN 2016 – 2019

La Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO, en cumplimiento de del Decreto 1076 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, que determina como instrumento de planificación ambiental regional, en el largo, mediano y corto plazo, el Plan de Gestión Ambiental Regional PGAR (Artículo 2.2.8.6.2.1), el Plan de Acción Cuatrienal y el Presupuesto Anual de Gatos y Rentas (Artículo 2.2.8.6.4), definido como el instrumento en el cual se concreta el compromiso institucional regional y las acciones e inversiones que se adelantarán en el área de su jurisdicción, suscribió el Acuerdo 005 del 25 de abril de 2016 – mediante el cual el Consejo Directivo, aprobó el Plan de Acción Cuatrienal 2016 - 2019 "*CORPOGUAVIO Vive Su Naturaleza*", para el Área de la Jurisdicción de la Corporación.

La Dirección General de la Corporación, en el proceso de formulación del Plan de Acción Cuatrienal, realizó trece talleres participativos de construcción colectiva que se llevaron a cabo principalmente en tres momentos: 1) Taller de Alcaldes para definición de metas comunes, 2) Talleres municipales para síntesis ambiental, y 3) Taller intersectorial, realizados con Secretarios de Planeación de los Municipios y los 8 Alcaldes de la jurisdicción con el fin de generar un diálogo e intercambio de propósitos, que dio como resultado la propuesta de las metas comunes de los municipios dentro de cada una de las líneas estratégicas del Plan de Gestión Ambiental Regional-PGAR, las cuales son los ejes estructurales del Plan de Acción Cuatrienal 2016 -2019.

El Consejo Directivo de la Corporación, mediante el Acuerdo No. 06 del 03 de mayo de 2016, definió los cambios y ajustes presupuestales para la vigencia 2016, teniendo en cuenta que venía ejecutando los recursos a través del Plan de Acción 2012- 2015 y el 25 de abril de 2016 se aprobó el Plan de Acción de CORPOGUAVIO para el nuevo periodo Institucional 2016- 2019.

El siguiente cuadro corresponde a la ejecución presupuestal de los Planes de Acción para la vigencia 2016

Tabla 13. Ejecución presupuestal 2016 - Planes de Acción

CONCEPTO / RUBRO	CERTIFICADOS	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	% NO COMPROMETIDO
INVERSION POAI 2016	\$ 15.633.025.530	\$ 15.633.025.530	\$ 8.415.675.775	\$ 8.243.485.350	46
Planificación ambiental, gestión del riesgo, adaptación y mitigación al cambio climático	\$ 476.888.964	\$ 476.888.964	\$ 438.079.042	\$ 438.079.042	8
Gestión Integral del Recurso Hídrico	\$ 174.227.222	\$ 174.227.222	\$ 166.427.380	\$ 166.427.380	4
Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos	\$ 334.170.532	\$ 334.170.532	\$ 298.460.925	\$ 298.460.925	11
Sostenibilidad Ambiental Del Desarrollo	\$ 410.474.679	\$ 410.474.679	\$ 361.094.143	\$ 361.094.143	12
Fortalecimiento de la gobernabilidad (para la Gestión) Ambiental	\$ 1.530.244.545	\$ 1.530.244.545	\$ 1.410.780.111	\$ 1.410.780.111	8
TOTAL PLAN DE ACCIÓN 2012-2015	\$ 2.926.005.942	\$ 2.926.005.942	\$ 2.674.841.601	\$ 2.674.841.601	9
ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	\$ 4.365.784.473	\$ 4.365.784.473	\$ 1.429.126.822	\$ 1.286.761.090	67
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL TERRITORIO	\$ 3.330.372.219	\$ 3.330.372.219	\$ 2.031.553.565	\$ 2.020.288.872	39
FORTALECIMIENTO PARA EL BUEN GOBIERNO	\$ 2.145.943.414	\$ 2.145.943.414	\$ 725.639.670	\$ 725.639.670	66
TEJIDO INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO	\$ 1.618.844.771	\$ 1.618.844.771	\$ 495.548.793	\$ 495.548.793	69
FORTALECER LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL	\$ 1.246.074.712	\$ 1.246.074.712	\$ 1.058.965.324	\$ 1.040.405.324	15
TOTAL PLAN DE ACCIÓN 2016-2019	\$ 12.707.019.588	\$ 12.707.019.588	\$ 5.740.834.174	\$ 5.568.843.749	55

Fuente: Informes mensuales de ejecución - Adaptado por la CGR.

Se crearon nuevos rubros presupuestales para atender la nueva estructura de los programas y proyectos de inversión definidos en el plan de Acción de CORPOGUAVIO para el nuevo periodo Institucional 2016- 2019: El Presupuesto definitivo para Inversión 2016, producto del empalme de los dos planes de acción quedo igual a \$12.210.893.034, es decir, de la apropiación del 2015 que venía se comprometió hasta abril de 2016 por los rubros anteriores el 31.86% por \$2.926.005.942; el saldo por \$9.284.887.092 se distribuyó en los nuevos rubros presupuestales al Plan de Acción 2016- 2019.

Durante 2016, se adicionaron Recursos del Presupuesto General de la Nación y Recursos del Fondo de Compensación Ambiental destinados a Inversión, que cierre de 2016, por \$1.821.868.761 representan un aporte del 11,9% de los compromisos totales, de los cuales se efectuaron pagos por \$ 484.266.884, equivalentes al 27% de dichos compromisos.

El presupuesto definitivo para la vigencia 2016 es de \$15.633.025 del cual el 19% correspondió a los rubros del Plan de Acción 2013 - 2015 y el 81% \$12.707.019.588 de los rubros del Plan de Acción 2016- 2019 de los cuales realizaron compromisos por el

100% de cada plan. En la ejecución de la vigencia obligaron el 53.83% por valor de \$8.415.675.775 que fueron pagados en un 93.95% por valor de \$8.243.485.350.

2.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Verificar de forma selectiva, la realización de las obras y cumplimiento de las obligaciones contractuales, de acuerdo con la muestra establecida en la materia a auditar.

2.6.1. Tema ejecución de contratos de Obra Pública.

Del análisis selectivo de los contratos de obra realizados por CORPOGUAVIO se concluyó que éstos cumplen con las condiciones y obligaciones contractuales; no obstante, se evidenciaron inconsistencias en la planeación de los contratos en la intervención de fuentes hídricas en la jurisdicción de CORPOGUAVIO en razón a que no se contaba con los permisos de ocupación de cauce antes de iniciar la ejecución de los mismos, tal como lo exige la normatividad vigente y aplicable a los casos concretos.

Así mismo, se encontraron deficiencias en la etapa precontractual de contratos en los cuales se pactó el pago de anticipo, habiendo evidenciado que la Entidad no tuvo en cuenta los rendimientos financieros generados por los dichos dineros entregados a los contratistas de obra.

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

2.6.1.1. HALLAZGO 19 (A - 19) (D - 8). Permiso de Ocupación del Cauce – Presunta Incidencia Disciplinaria

Criterios

Diversas disposiciones se dirigen a establecer que debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones en materia contractual que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses del Estado.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado:

[...] La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos a través de los negocios estatales. [...]

*Las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos [...]*¹

Frente a lo anterior, el principio de planeación guarda relación con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 -modificado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007-, respecto de los fines de la contratación estatal:

Los servidores públicos, tendrán en consideración que al celebrar 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 ella en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta que al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales, que colaboraran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

El numeral 7 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece:

*Artículo 25º.- Del Principio de Economía. En virtud de este principio:
[...]*

7º. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

Adicionalmente, los numerales 1 y 3 del artículo 26 de la mencionada Ley disponen:

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

(...) 3º. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos² sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

De otra parte, el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 determinó:

ARTÍCULO 87. MADURACIÓN DE PROYECTOS. *El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:*

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social,

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287. Subrayados para este documento.

² La expresión "Concurso" y "Términos de referencia" fueron derogadas por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

Los numerales 1 y 2 del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, establecen:

Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

Los artículos 102, 105 y 132 del Decreto Ley 2811 de 1974 establecen la obligación de solicitar autorización a quienes pretendan construir obras con ocupación de cauces:

Artículo 102. Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización.

Artículo 105. Serán aplicables a la ocupación de cauces de corrientes y depósitos de agua las normas del capítulo I de este título.

Artículo 132. Sin permiso, no se podrán alterar los cauces, ni el régimen y la calidad de las aguas, ni intervenir su uso legítimo.

Se negará el permiso cuando la obra implique peligro para la colectividad o para los recursos naturales, la seguridad interior o exterior o la soberanía nacional.

Hechos

Se evidenciaron debilidades en los estudios previos referentes a los permisos de ocupación de cauce en los siguientes contratos:

Contrato de obra No. 200-12-08-406 .

El 05 de Noviembre de 2015 CORPOGUAVIO dio inicio a la licitación pública 001-2015, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-406 del 29 de diciembre del mismo año por valor de \$599.998.168,58 con el objeto de:

"Implementación de medidas estructurales para la mitigación del riesgo por avenidas torrenciales sobre las quebradas el chulo y el tablón en la zona urbana del municipio de Gachetá Cundinamarca, jurisdicción de CORPOGUAVIO. Fase I".

Estado: Liquidado

Respecto a las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la ejecución de las obras, en el numeral 7 de los estudios previos del Contrato de obra 406 de 2015 se estableció:

"(...) El futuro contratista deberá adelantar los correspondientes trámites ante CORPOGUAVIO en lo relacionado en los permisos de ocupación de cauce a cargo de este, que se requieren para la ejecución de las obras.(...)"

El 12 de febrero de 2016 el representante legal de la firma contratista y la supervisión suscribieron el Acta de inicio de obra.

Transcurrido un mes la Corporación emitió la Resolución No. 133 del 17 de marzo de 2016 con la que otorga al contratista la autorización para la ocupación del cauce de las quebradas el Chulo y el Tablón, como requisito necesario para iniciar la ejecución de las actividades de "PERFILAMIENTO DE LA MARGEN Y MEJORAMIENTO DE LA SECCIÓN HIDRÁULICA -EXCAVACIÓN A MANO Y PROTECCIÓN DEL FONDO CON BIORROLLOS.", "SUMINISTRO Y COLOCACIÓN DE BIORROLLOS TIPO FILTER -DRENCH SOBRE MARGEN" y "TRINCHOS TRANSVERSALES PARA ESTABILIZACIÓN LOCAL EN MADERA".

Lo anterior, se evidencia que la Corporación no contaba con los permisos necesarios para la ejecución del contrato en contravía de lo establecido en el numeral 2 artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y numeral 2 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

Contrato de obra No. 200-12-08-494

El 22 de septiembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada de menor cuantía Número SAMC-008-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-494 del 09 de noviembre del mismo año por valor de \$85.789.739 con el objeto de:

"LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA DENOMINADA: IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES MEDIANTE ACCIONES DE PROTECCIÓN PARA EL CONTROL DE EROSIÓN Y TORRENCIALIDAD SOBRE EL CAUCE DE LA QUEBRADA LOS SAUCES DEL MUNICIPIO DE GAMA CUNDINAMARCA, JURISDICCIÓN DE CORPOGUAVIO".

Estado: Liquidado

Respecto a las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la ejecución de las obras, en el numeral 7 de los estudios previos del Contrato de obra 494 de 2016, se estableció:

"(...) El futuro contratista deberá adelantar los correspondientes trámites ante CORPOGUAVIO en lo relacionado en los permisos de ocupación de cauce a cargo de este, que se requieren para la ejecución de las obras. (...)"

El 30 de noviembre de 2016 el representante legal de la firma contratista y la supervisión suscribieron el Acta de inicio de obra.

El día 2 de enero de 2017 se suscribe el acta de suspensión número 1 entre el contratista y el supervisor, en su considerando se manifiesta:

"(...) Teniendo en cuenta que el contratista se encuentra realizando el trámite para el permiso de ocupación de cauce ante esta entidad y que dentro de lo pactado contractualmente se estipulo no iniciar actividades dentro de las quebradas hasta no contar con el respectivo permiso, se hace necesario realizar la suspensión del contrato, debido a que dicho trámite cuenta con varias etapas, tiempo que genera retraso en la correcta ejecución del contrato. (...)"

El día 1 de febrero de 2017 se suscribe el acta de suspensión número 2 y en su considerando se manifiesta:

"(...) Teniendo en cuenta que a fecha 27 de enero de 2017 el contrato No. 200-12-08-494 del 09 de noviembre de 2016 todavía se encuentra realizando el trámite del permiso de ocupación de cauce ante la entidad, se hace necesario ampliar el tiempo de la suspensión por un (01) mes, a fin de dar espera a la finalización dicho trámite y así garantizar una ejecución acorde a la programación de obra y a las condiciones del cauce a intervenir. (...)"

El 01 de marzo de 2017 se suscribe el acta de reinicio 1 y se manifiesta en su considerando:

*"(...)1. Que mediante acta de suspensión de fecha dos (02) del mes de enero del año 2017 y acta de suspensión 2 de fecha primero (01) del mes de febrero del año 2017, se suspendió temporalmente por el término total de dos (02) meses.
2. Que se ha vencido el plazo de la suspensión acordado en las referidas actas.
3. Que se hace necesario reiniciar las actividades del contrato Contrato (sic) de Obra No. 200-12-08-494 del 09 de noviembre de 2016, debido a que el contratista fue notificado por la entidad donde concede el permiso de ocupación de cauce. (...)"*

De lo anterior, se evidencia que la Corporación no contaba con los permisos necesarios para la ejecución del contrato en contravía de lo establecido en el numeral 2 artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y numeral 2 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

Contrato de obra No. 200-12-08-527 de 2016

El 23 de Noviembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a selección abreviada de menor cuantía número SAMC 022-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-527 del 23 de diciembre del mismo año por valor de \$149.182.722 con el objeto de:

"CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO PARA LA PROTECCIÓN DE BASES DEL PUENTE SOBRE EL RÍO SALINERO EN LA VEREDA DE CUSAQUIN MUNICIPIO DE GACHETÁ, CON BASE EN EL RESULTADO DE LOS "ESTUDIOS Y DISEÑOS DE OBRAS DE CONTENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LA MITIGACIÓN DEL RIESGO EN SECTORES DE LA JURISDICCIÓN DE CORPOGUAVIO." ETAPA 1".

Estado: En ejecución

Respecto a las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la ejecución de las obras, en el numeral 7 de los estudios previos del Contrato de obra 527 de 2016 se estableció:

“(...) El futuro contratista deberá adelantar los correspondientes trámites ante CORPOGUAVIO en lo relacionado en los permisos de ocupación de cauce a cargo de este, que se requieren para la ejecución de las obras. (...)”

El 24 de Enero de 2017 el contratista y la supervisión suscribieron el Acta de inicio de obra.

La CAR emitió la Resolución No. 114 del 17 de marzo de 2017 con la que otorga al contratista la autorización para la ocupación del cauce del río Salinero, como requisito necesario para iniciar la ejecución de las actividades del presupuesto de obra.

De lo anterior, se evidencia que la Corporación no contaba con los permisos necesarios para la ejecución del contrato en contravía de lo establecido en el numeral 2 artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y numeral 2 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

Contrato de obra No. 200-12-08-550 DE 2016

El 24 de Noviembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la licitación pública número LP 008-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-550 del 29 de diciembre del mismo año por valor de \$279.999.460 con el objeto de:

“CONSTRUCCION OBRAS DE MITIGACION DEL RIESGO EN EL SECTOR PUENTE LICIO AGUAS ABAJO DEL RIO ZAQUE MARGEN DERECHA DEL MUNICIPIO DE JUNIN, CON BASE EN EL RESULTADO DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DE OBRAS DE CONTENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LA MITIGACION DEL RIESGO EN SECTORES DE LA JURISDICCION DE CORPOGUAVIO”.

Estado: En ejecución

Respecto a las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la ejecución de las obras, en el numeral 7 de los estudios previos del Contrato de obra 550 de 2016 se estableció:

“(...) El futuro contratista deberá adelantar los correspondientes trámites ante CORPOGUAVIO en lo relacionado en los permisos de ocupación de cauce a cargo de este, que se requieren para la ejecución de las obras. (...)”

El 24 de Enero de 2017 el contratista y la supervisión suscribieron el Acta de inicio de obra.

La Corporación emitió la Resolución No. 115 del 16 de marzo de 2017 con la que otorga al contratista la autorización para la ocupación del cauce del río Zaque, como requisito necesario para iniciar la ejecución de las actividades del presupuesto de obra.

De lo anterior, se evidencia que la Corporación no contaba con los permisos necesarios para la ejecución del contrato en contravía de lo establecido en el numeral 2 artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y numeral 2 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

Contrato de obra No. 200-12-08-551 DE 2016

El 24 de Noviembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada de menor cuantía número SAMC 027-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-551 del 29 de diciembre del mismo año por valor de \$149.999.784 con el objeto de:

"LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO PARA LA PROTECCIÓN DE LA MARGEN IZQUIERDA AGUAS ABAJO DEL RÍO SIECHA EN LA VEREDA SAN ISIDRO DEL MUNICIPIO DE GUASCA, CON BASE EN EL RESULTADO DE LOS "ESTUDIOS Y DISEÑOS DE OBRAS DE CONTENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LA MITIGACIÓN DEL RIESGO EN SECTORES DE LA JURISDICCIÓN DE CORPOGUAVIO".

Estado: En ejecución

Respecto a las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la ejecución de las obras, en el numeral 7 de los estudios previos del Contrato de obra 551 de 2016 se estableció:

"(...) El futuro contratista deberá adelantar los correspondientes trámites ante CORPOGUAVIO en lo relacionado en los permisos de ocupación de cauce a cargo de este, que se requieren para la ejecución de las obras. (...)"

El 24 de Enero de 2017 el contratista y la supervisión suscribieron el Acta de inicio de obra.

El día 02 de Mayo de 2017 se suscribe el acta de suspensión de obra 1 y se establecen varias consideraciones entre las cuales está la siguiente:

"(...) trámite de permiso de ocupación de cauce a la fecha no se ha surtido el contratista mediante oficio del día 26 de Abril de 2017, solicita la necesidad suspender el contrato por un tiempo de dos (2) meses, mientras se espera a la culminación de este trámite a cargo de CORPOGUAVIO (...)"

El día 03 de julio de 2017 se suscribe el acta de suspensión de obra 2 y se encuentran varias consideraciones entre las cuales está la siguiente:

"(...) Debido a que dicho trámite de permiso de ocupación de cauce a la fecha no se ha surtido el contratista mediante oficio del día 29 de Junio de 2017, solicita la necesidad de ampliar la suspensión del contrato por un tiempo no mayor a un (01) mes, mientras se espera a la culminación de este trámite a cargo de CORPOGUAVIO (...)"

La Corporación emitió la Resolución No. 534 del 27 de julio 2017 con la que otorga al contratista la autorización para la ocupación del cauce del río Siecha, como requisito necesario para iniciar la ejecución de las actividades del presupuesto de obra.

De lo anterior, se evidencia que la Corporación no contaba con los permisos necesarios para la ejecución del contrato en contravía de lo establecido en el numeral 2 artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y numeral 2 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

Contrato de obra No. 200-12-08-559 DE 2016

El 23 de Noviembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada de menor cuantía número SAMC 023-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-559 del 30 de diciembre del mismo año por valor de \$149.706.816 con el objeto de:

“LA CONSTRUCCIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE MITIGACIÓN DEL RIESGO FRENTE A AMENAZAS PRODUCIDAS POR FENÓMENOS DE MOVIMIENTOS EN MASA, AVENIDAS TORRENCIALES E INUNDACIONES, SOBRE EL CAUCE DE LA QUEBRADA GRANDE EN EL SECTOR EL PUERTO DEL MUNICIPIO DE UBALÁ, CUNDINAMARCA.”

Estado: En ejecución

Respecto a las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la ejecución de las obras, en el numeral 7 de los estudios previos del Contrato de obra 559 de 2016 se estableció:

“(…) El futuro contratista deberá adelantar los correspondientes trámites ante CORPOGUAVIO en lo relacionado en los permisos de ocupación de cauce a cargo de este, que se requieren para la ejecución de las obras. (…)”

El 24 de Enero de 2017 el contratista y la supervisión suscribieron el Acta de inicio de obra.

El día 23 de marzo de 2017 se suscribe el acta de suspensión de obra 1 y se manifiesta en su considerando:

“(…) Teniendo en cuenta que el contratista se encuentra realizando el trámite para el permiso de ocupación de cauce ante esta entidad y que dentro de lo pactado contractualmente se estipulo no iniciar actividades dentro de la quebrada Grande hasta no contar con el respectivo permiso, se hace necesario realizar la suspensión del contrato, debido a que dicho trámite cuenta con varias etapas superando lo establecido en el cronograma de ejecución, tiempo que genera retraso en la correcta ejecución del contrato (…)”

El día 23 de Mayo de 2017 se suscribe el acta de suspensión de obra 2 y se indica en su considerando lo siguiente:

"(...) Teniendo en cuenta que a fecha 18 de mayo de 2017 el contrato de obra No. 200-12-08-559 del 30 de diciembre de 2016 todavía se encuentra realizando el trámite para el permiso de ocupación de cauce ante esta entidad y dentro de lo pactado contractualmente se estipuló no iniciar actividades dentro de la quebrada Grande hasta no contar con el respectivo permiso, por lo tanto, se hace necesario realizar la ampliación de la suspensión del contrato, debido a que dicho trámite cuenta con varias etapas superando lo establecido en el cronograma de ejecución, tiempo que genera retraso en la correcta ejecución del contrato. (...)"

CORPOGUAVIO emitió la Resolución No. 419 del 15 de junio de 2017 la cual otorga al contratista la autorización para la ocupación del cauce de la Quebrada Grande, como requisito necesario para iniciar la ejecución de las actividades del presupuesto de obra.

De lo anterior, se evidencia que la Corporación no contaba con los permisos necesarios para la ejecución del contrato en contravía de lo establecido en el numeral 2 artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y numeral 2 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

Causa

Las situaciones descritas se presentaron por debilidades en la planeación de la etapa precontractual por la no consecución de los permisos para la ejecución de los contratos, la inaplicación de la normatividad relacionada y por la falta de control de la Oficina Jurídica de Contratación y Secretaría General.

Efecto

Se ocasionaron atrasos en los cronogramas de obra, lo que afecta en mayor medida teniendo en cuenta que estos contratos son para mitigar el riesgo, lo que podría tener impactos hacia la comunidad y el medio ambiente.

Respuesta de la Entidad

La Corporación expone sus argumentos informando la planificación y planeación de las acciones de reducción del riesgo en el área de su jurisdicción con relación a sus obligaciones legales en materia de gestión del riesgo de desastres y refiere los criterios de la observación señalados por la CGR manifestando que se cumplieron las disposiciones del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015. Así mismo, se refiere a la sección 19 del Decreto 1076 de 2015¹ "de las obras hidráulicas" en cuanto a estudios y la aprobación de planos para los permisos de ocupación de cauce en dos fases así:

¹ Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

“(…) un primer momento responde a la obtención de los documentos técnicos y de ingeniería que sustentan las acciones que se piensan (sic) adelantar, es decir tal como resalta en los artículos 2.2.3.2.19.5, 2.2.3.2.19.6 y 2.2.3.2.19.8. Estudios técnicos, memorias técnicas y descriptivas, cálculos hidráulicos y estructurales, especificaciones técnicas y plan de operación, planos, escalas y presupuesto de las obras; y un segundo momento correspondiente a lo definido en el artículo 2.2.3.2.19.9. Estudio, aprobación y registro de los planos, los cuales deben darse ante la autoridad ambiental correspondiente. (…)”

Con base en lo anterior, la entidad reitera:

*“(…) la Corporación da cumplimiento de lo enmarcado en el numeral 2 del artículo 20 del decreto 1510 de 2013 en relación a la obtención de las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, teniendo presente que el primer momento de la planificación previos al momento de ejecución, la entidad ya contaba con los respectivos soporte técnicos (estudios técnicos, memorias técnicas y descriptivas, cálculos hidráulicos y estructurales, especificaciones técnicas y plan de operación, planos, escalas y presupuesto de las obras), que permitan al proponente seleccionado antes de iniciar la ejecución de las obras adelantar las acciones correspondientes al segundo momento de la planificación, mencionados anteriormente. Es así que desde la concepción misma del EPD si se tiene una fuerte y clara planeación de los permisos que se requieren para el desarrollo del fin contractual, teniendo presente que en los momentos de planificación de las acciones de reducción de riesgo tal como se mencionó anteriormente se da en **dos momentos**. (…)”*

Igualmente, la Corporación realiza un análisis para determinar si el contratista que ejecuta obras de ocupación de cauce a solicitud de la Corporación, debe solicitar el respectivo permiso para ejecutarlo, o si por el contrario, estas actuaciones deben ser desarrolladas por la entidad en los pasos previos de planeación del respectivo contrato estatal con las siguientes consideraciones: 1. Principios de la función pública, 2. Competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, 3. Normas reguladoras del permiso de ocupación de cauce, 4. Contratista como colaborador de la administración, 5. Referentes conceptuales de la Corporación, 6. Conclusiones.

De lo anterior, en las conclusiones del análisis jurídico manifiesta:

“(…)”

- En aplicación de los principios de la función pública, y en especial los de economía y eficacia, la Corporación debe cumplir con sus funciones por encima de aquellos obstáculos formales impuestos al interior de la entidad con el fin de optimizar la gestión administrativa.*
- Las únicas actividades que requieren que CORPOGUAVIO solicite licencia ambiental al ANLA corresponden las obras de riego y avenamiento que así lo requieran, o que hagan parte de aquellas actividades que así lo exige la norma, como fue analizado en la parte considerativa.*
- Cuando la Corporación efectúe actividades que requiera del uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables y en ese marco la ocupación de cauce, no necesita de autorización o permiso para ello.*
- En el caso que la de ocupación de cauce sea resultado o consecuencia de la ejecución de un contrato celebrado entre CORPOGUAVIO y un tercero, lo que debe hacer la entidad, es consignar en el respectivo estudio técnico las condiciones, lineamientos y previsiones*

técnicas que servirán de sustento para la realización de la obra, bajo la estricta vigilancia del interventor (supervisor) del contrato designado por la Corporación. (...)

Por otra parte, la Corporación informa:

"(...) que en coherencia con el principio de planeación, bajo ninguna circunstancia podría contratar de manera específica y aislada la celebración de contrato para la obtención de permisos de ocupación de cauce, y muchos menos asumir la responsabilidad como beneficiario del permiso y las condiciones resolutorias que ello demanda sobretodo en costos administrativos y financieros que demanda un permiso ambiental. En el mismo sentido, sucede con los usos y ejecución de los recursos del presupuesto de funcionamiento e inversión, no es dable comprometer recursos para la obtención de permisos ambientales, cuando en el Plan de Acción Cuatrienal existen metas asociadas como es ejecutar acciones de reducción del riesgo, y cuando es perfectamente legal celebrar contratos de obra; y dentro de los objetos contratados incluir la consecución de los permisos de ocupación de cauce. (...)"

La Corporación plantea exponerse innecesariamente a verse enfrentado a ser el solicitante, evaluador y beneficiario de un trámite, y explica que se incluyó dentro de los productos contratados la consecución de los permiso de ocupación de cauce como quiera que es una figura legal y conveniente para los intereses económicos, jurídicos y administrativos de la entidad, todo esto previo al inicio o intervención de la fuente hídrica.

La Entidad concluye manifestando: *"(...) que no hay falta de planeación y de cumplimiento contractual, debido a las acciones de reducción del riesgo adelantadas por la entidad con sus debidos soportes en la etapa de estudios previos definitivos para dar cumplimiento a los objetos contractuales y no existe violación directa por interpretación errónea al deducir responsabilidad en la celebración de contratos argumentando la falta de permiso ambiental de ocupación de cauce, no estructura un requisito para la contratación, pues este está asociado al proceso de ejecución contractual, en el caso particular la solicitud del trámite y aprobación del mismo como una actividad del proyecto quedo dentro del alcance del objeto contractual, obtener los permisos de ocupación de cauce para la ejecución del contrato. (...)"*

Así las cosas, la entidad solicita el retiro del hallazgo y la incidencia disciplinaria, exponiendo el hallazgo desproporcionado, no razonable y racionalmente inaceptable por la errónea interpretación frente a la aplicación del principio de Planeación y el no cumplimiento contractual.

Análisis de la respuesta

La CGR en los contratos analizados evidenció la suscripción de un acta de inicio (etapa de ejecución del contrato), sin contar con el permiso de ocupación del cauce necesario para su ejecución, el cual debió haberse adjuntado con los estudios previos tal como se expresa en el numeral 2 artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y numeral 2 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, así: *"El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y*

cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.” Subrayado fuera de texto, hecho que fundamentó la observación trasladada.

Por lo antes expuesto, los argumentos presentados por la Corporación no desvirtúan la observación trasladada referente a **los documentos del proceso de contratación, en su planeación y contenido mínimo de los estudios previos definidos** en el numeral 2 artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

CDRPOGUAVIO previamente a la suscripción de los contratos o en el mejor de los casos antes de abrir los procesos de selección debe contar con los permisos expedidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA¹, situación que no ocurrió en ninguno de los casos evidenciados y antes relacionados. Al respecto de la emisión de la Resolución 133 del 17 de marzo de 2016, será motivo de conocimiento de la Autoridad Disciplinaria por la falta de competencia de la Corporación, hecho que está relacionado con hallazgos evidenciados en la Auditoría de 2015. Por lo anterior el hallazgo se mantiene así como su incidencia disciplinaria.

2.6.1.2. HALLAZGO 20 (A – 20) (D - 9). Rendimientos Financieros – Presunta incidencia disciplinaria

Criterio

Diversas disposiciones se dirigen a establecer que debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones en materia contractual que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses del Estado.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado:

[...] La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos a través de los negocios estatales. [...]

*Las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos [...]*²

¹ <http://www.anla.gov.co/permiso-ocupacion-cauces-playas-y-lechos>

² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287. Subrayados para este documento.

Frente a lo anterior, el principio de planeación guarda relación con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 -modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007-, respecto de los fines de la contratación estatal:

Los servidores públicos, tendrán en consideración que al celebrar 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 ella en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta que al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales, que colaboraran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Específicamente, el numeral 7 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece:

*Artículo 25º.- Del Principio de Economía. En virtud de este principio:
[...]*

7º. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

Adicionalmente, los numerales 1 y 3 del artículo 26 de la mencionada Ley disponen:

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1º. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2º. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3º. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos¹ sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

Finalmente, el numeral 7 del artículo 22 del Decreto 1510 de 2013, indica:

7. El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo, y si hubiere, indicar su valor, el cual debe tener en cuenta los rendimientos que este pueda generar.

Hechos

Se evidenció lo siguiente:

¹ La expresión "Concurso" y "Términos de referencia" fueron derogadas por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

Contrato de obra No. 200-12-08-490 DE 2016

El 22 de septiembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada de menor cuantía número SAMC-010-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-490 del 08 de noviembre del mismo año por valor de \$85.800.000 con el objeto de:

“LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA DENOMINADA: IMPLEMENTAR MEDIDAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PROTECCIÓN DE TALUDES Y ADECUACIÓN HIDRÁULICA SOBRE EL CAUCE DEL RIONEGRO SECTOR LA UNIÓN DEL MUNICIPIO DE FOMEQUE, JURISDICCIÓN DE CORPOGUAVIO.”

Estado: Liquidado

En el pliego de condiciones definitivo en su numeral 5.6 y en la cláusula séptima del contrato de obra, se estableció en su forma de pago la entrega de anticipo, así:

“(…) Anticipo del 30% del valor del contrato, previa aprobación de las garantías que ampare el contrato y el cien por ciento (100%) del valor del anticipo, además, deberá contar con la aprobación del programa de inversión del anticipo por parte de CORPOGUAVIO y cronograma de ejecución aprobado por la supervisión. Dicho anticipo deberá ser amortizado de la siguiente manera: 100% del valor del anticipo en el pago de un primer corte de obra. (...)”

Así mismo, dentro de las obligaciones de CORPOGUAVIO en el numeral 5.3.2 del pliego de condiciones, se manifiesta:

“(…) 5.3.2 OBLIGACIONES DE CORPOGUAVIO:

Son obligaciones de CORPOGUAVIO las establecidas en la normatividad vigente y las que surjan con ocasión de la presente relación contractual en especial:

1. Vigilar la correcta y adecuada inversión de los recursos dados como anticipo al contratista. (...)”

La CGR, evidencia que la Corporación no tuvo en cuenta los rendimientos financieros que el anticipo pudiera generar ni la forma como debían reintegrarse, desatendiendo lo dispuesto en el numeral 7 del Decreto 1510 de 2013 y el numeral 7 del artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, lo anterior de acuerdo a los documentos que reposan en el expediente del contrato desde su etapa precontractual y contractual.

Frente a lo anterior, es necesario precisar que el anticipo¹ es la suma de dinero que se entrega al contratista para ser destinada al cubrimiento de los costos en que éste debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual, en otras palabras, es la financiación por parte de la entidad Estatal de los bienes y servicios correspondientes a la prestación a ejecutar; por otra parte se ha dicho respecto a la propiedad de los rendimientos

¹CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Concepto Jurídico No 7461 Febrero 07 de 2006.

financieros, que estos pertenecen al dueño del capital y en caso de generarse, estos deberán acrecer el Tesoro Público¹.

Contrato de obra No. 200-12-08-491 DE 2016

El 22 de septiembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada de menor cuantía número SAMC-009-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-491 del 08 de noviembre del mismo año por valor de \$85.800.000 con el objeto de:

“LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA DENOMINADA: IMPLEMENTAR MEDIDAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PROTECCIÓN DE TALUDES Y ADECUACIÓN HIDRÁULICA SOBRE EL CAUCE DE LA QUEBRADA EL FRIJOL EN LA INSPECCIÓN DE PALOMAS, MUNICIPIO DE GACHALÁ, JURISDICCIÓN DE CORPOGUAVIO.”

Estado: Liquidado

En el pliego de condiciones definitivo en su numeral 5.6 forma de pago y en la cláusula séptima del contrato de obra, se estableció en su forma de pago la entrega de anticipo, así:

“(...) Anticipo del 30% del valor del contrato, previa aprobación de las garantías que ampare el contrato y el cien por ciento (100%) del valor del anticipo, además, deberá contar con la aprobación del programa de inversión del anticipo por parte de CORPOGUAVIO y cronograma de ejecución aprobado por la supervisión. Dicho anticipo deberá ser amortizado de la siguiente manera: 100% del valor del anticipo en el pago de un primer corte de obra. (...)”

Así mismo, dentro de las obligaciones de CORPOGUAVIO en el numeral 5.3.2 del pliego de condiciones, se manifiesta:

“(...) 5.3.2 OBLIGACIONES DE CORPOGUAVIO:

Son obligaciones de CORPOGUAVIO las establecidas en la normatividad vigente y las que surjan con ocasión de la presente relación contractual en especial:

1. Vigilar la correcta y adecuada inversión de los recursos dados como anticipo al contratista. (...)”

Contrato de obra No. 200-12-08-494 DE 2016

El 22 de septiembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada de menor cuantía número SAMC-008-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-494 del 09 de noviembre del mismo año por valor de \$85.789.739 con el objeto de:

¹Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 30 de abril de 2008. Mag. Enrique José Arboleda Perdomo.

“LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA DENOMINADA: IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES MEDIANTE ACCIONES DE PROTECCIÓN PARA EL CONTROL DE EROSIÓN Y TORRENCIALIDAD SOBRE EL CAUCE DE LA QUEBRADA LOS SAUCES DEL MUNICIPIO DE GAMA CUNDINAMARCA, JURISDICCIÓN DE CORPOGUAVIO.”

Estado: Liquidado

En el pliego de condiciones definitivo en su numeral 5.6 forma de pago y en la cláusula séptima del contrato de obra, se estableció en su forma de pago la entrega de anticipo, así:

“(…) Anticipo del 30% del valor del contrato, previa aprobación de las garantías que ampare el contrato y el cien por ciento (100%) del valor del anticipo, además, deberá contar con la aprobación del programa de inversión del anticipo por parte de CORPOGUAVIO y cronograma de ejecución aprobado por la supervisión. Dicho anticipo deberá ser amortizado de la siguiente manera: 100% del valor del anticipo en el pago de un primer corte de obra. (...)”

Así mismo, dentro de las obligaciones de CORPOGUAVIO en el numeral 5.3.2 del pliego de condiciones, se manifiesta:

“(…) 5.3.2 OBLIGACIONES DE CORPOGUAVIO:

Son obligaciones de CORPOGUAVIO las establecidas en la normatividad vigente y las que surjan con ocasión de la presente relación contractual en especial:

*Vigilar la correcta y adecuada inversión de los recursos dados como anticipo al contratista.
(...)”*

Contrato de obra No. 200-12-08-518 DE 2016

El 09 de noviembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada de menor cuantía número SAMC-019-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-518 del 13 de diciembre del mismo año por valor de \$129.681.011 con el objeto de:

“REHABILITACIÓN, MANTENIMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE CUBIERTA DOMOS, ÁREAS DE ARCHIVO Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA ELÉCTRICO UPS DE LA SEDE PRINCIPAL DE CORPOGUAVIO, UBICADA EN EL MUNICIPIO DE GACHALÁ.”

Estado: En ejecución

En el pliego de condiciones definitivo en su numeral 5.6 forma de pago y en la cláusula séptima del contrato de obra, se estableció en su forma de pago la entrega de anticipo, así:

“(…) Anticipo del 30% del valor del contrato, previa aprobación de las garantías que ampare el contrato y el cien por ciento (100%) del valor del anticipo, además, deberá contar con la

aprobación del programa de inversión del anticipo por parte de CORPOGUAVIO y cronograma de ejecución aprobado por la supervisión. (...)

Así mismo, dentro de las obligaciones de CORPOGUAVIO en el numeral 5.3.2 del pliego de condiciones, se manifiesta:

*"(...) 5.3.2 OBLIGACIONES DE CORPOGUAVIO:
Son obligaciones de CORPOGUAVIO las establecidas en la normatividad vigente y las que surjan con ocasión de la presente relación contractual en especial:
Vigilar la correcta y adecuada inversión de los recursos dados como anticipo al contratista.
(...)"*

Contrato de obra No. 200-12-08-527 DE 2016

El 23 de noviembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada de menor cuantía número SAMC-022-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-527 del 23 de diciembre del mismo año por valor de \$149.182.722 con el objeto de:

"CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO PARA LA PROTECCIÓN DE BASES DEL PUENTE SOBRE EL RÍO SALINERO EN LA VEREDA DE CUSAQUIN MUNICIPIO DE GACHETÁ, CON BASE EN EL RESULTADO DE LOS "ESTUDIOS Y DISEÑOS DE OBRAS DE CONTENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LA MITIGACIÓN DEL RIESGO EN SECTORES DE LA JURISDICCIÓN DE CORPOGUAVIO." ETAPA 1."

Estado: En ejecución

En el pliego de condiciones definitivo en su numeral 5.6 forma de pago y en la cláusula séptima del contrato de obra, se estableció en su forma de pago la entrega de anticipo, así:

"(...) Anticipo del 30% del valor del contrato, previa aprobación de las garantías que ampare el contrato y el cien por ciento (100%) del valor del anticipo, además, deberá contar con la aprobación del programa de inversión del anticipo por parte de CORPOGUAVIO y cronograma de ejecución aprobado por la supervisión. Dicho anticipo deberá ser amortizado de la siguiente manera: 100% del valor del anticipo en el pago de un primer corte de obra. (...)"

Así mismo, dentro de las obligaciones de CORPOGUAVIO en el numeral 5.3.2 del pliego de condiciones, se manifiesta:

*"(...) 5.3.2 OBLIGACIONES DE CORPOGUAVIO:
Son obligaciones de CORPOGUAVIO las establecidas en la normatividad vigente y las que surjan con ocasión de la presente relación contractual en especial:
Vigilar la correcta y adecuada inversión de los recursos dados como anticipo al contratista. (...)"*

Contrato de obra No. 200-12-08-550 DE 2016

El 24 de noviembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la licitación pública número LP 008-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-550 del 29 de diciembre del mismo año por valor de \$279.999.460 con el objeto de:

"CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO EN EL SECTOR PUENTE LICIO AGUAS ABAJO DEL RIO ZAQUE MARGEN DERECHA DEL MUNICIPIO DE JUNIN, CON BASE EN EL RESULTADO DE LOS "ESTUDIOS Y DISEÑOS DE OBRAS DE CONTENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LA MITIGACIÓN DEL RIESGO EN SECTORES DE LA JURISDICCIÓN DE CORPOGUAVIO."

Estado: En ejecución

En el pliego de condiciones definitivo en su numeral 5.6 forma de pago y en la cláusula séptima del contrato de obra, se estableció en su forma de pago la entrega de anticipo, así:

"(...) Anticipo del 30% del valor del contrato, previa aprobación de las garantías que ampare el contrato y el cien por ciento (100%) del valor del anticipo, además, deberá contar con la aprobación del programa de inversión del anticipo por parte de CORPOGUAVIO y cronograma de ejecución aprobado por la supervisión. (...)"

Así mismo, dentro de las obligaciones de CORPOGUAVIO en el numeral 5.3.2 del pliego de condiciones, se manifiesta:

"(...) 5.3.2 OBLIGACIONES DE CORPOGUAVIO:

Son obligaciones de CORPOGUAVIO las establecidas en la normatividad vigente y las que surjan con ocasión de la presente relación contractual en especial:

Vigilar la correcta y adecuada inversión de los recursos dados como anticipo al contratista. (...)"

Contrato de obra No. 200-12-08-551 DE 2016

El 24 de noviembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada número SAMC 027-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-551 del 29 de diciembre del mismo año por valor de \$149.999.784 con el objeto de:

"EJECUCIÓN DE LA OBRA PUBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO PARA LA PROTECCIÓN DE LA MARGEN IZQUIERDA AGUAS ABAJO DEL RÍO SIECHA EN LA VEREDA SAN ISIDRO DEL MUNICIPIO DE GUASCA, CON BASE EN EL RESULTADO DE LOS "ESTUDIOS Y DISEÑOS DE OBRAS DE CONTENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LA MITIGACIÓN DEL RIESGO EN SECTORES DE LA JURISDICCIÓN DE CORPOGUAVIO."

Estado: En ejecución - Suspendido

En el pliego de condiciones definitivo en su numeral 5.6 forma de pago y en la cláusula séptima del contrato de obra, se estableció en su forma de pago la entrega de anticipo, así:

"(...) Anticipo del 30% del valor del contrato, previa aprobación de las garantías que ampare el contrato y el cien por ciento (100%) del valor del anticipo, además, deberá contar con la aprobación del programa de inversión del anticipo por parte de CORPOGUAVIO y cronograma de ejecución aprobado por la supervisión. (...)"

Así mismo, dentro de las obligaciones de CORPOGUAVIO en el numeral 5.3.2 del pliego de condiciones, se manifiesta:

*"(...) 5.3.2 OBLIGACIONES DE CORPOGUAVIO:
Son obligaciones de CORPOGUAVIO las establecidas en la normatividad vigente y las que surjan con ocasión de la presente relación contractual en especial:
Vigilar la correcta y adecuada inversión de los recursos dados como anticipo al contratista.
(...)"*

Contrato de obra No. 200-12-08-559 DE 2016

El 23 de noviembre de 2016 CORPOGUAVIO dio inicio a la selección abreviada número SAMC 023-2016, lo cual derivó en la celebración del contrato de obra No. 200-12-08-559 del 30 de diciembre del mismo año con por valor de \$149.706.816 con el objeto de:

"CONSTRUCCIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE MITIGACIÓN DEL RIESGO FRENTE A AMENAZAS PRODUCIDAS POR FENÓMENOS DE MOVIMIENTOS EN MASA, AVENIDAS TORRENCIALES E INUNDACIONES, SOBRE EL CAUCE DE LA QUEBRADA GRANDE EN EL SECTOR EL PUERTO DEL MUNICIPIO DE UBALÁ, CUNDINAMARCA."

Estado: En ejecución

En el pliego de condiciones definitivo en su numeral 5.6 forma de pago y en la cláusula séptima del contrato de obra, se estableció en su forma de pago la entrega de anticipo, así:

*"(...) Anticipo del 30% del valor del contrato, previa aprobación de las garantías que ampare el contrato y el cien por ciento (100%) del valor del anticipo, además, deberá contar con la aprobación del programa de inversión del anticipo por parte de CORPOGUAVIO y cronograma de ejecución aprobado por la supervisión.
Dicho anticipo deberá ser amortizado de la siguiente manera: 100% del valor del anticipo en el pago de un primer corte de obra. (...)"*

Así mismo, dentro de las obligaciones de CORPOGUAVIO en el numeral 5.3.2 del pliego de condiciones, se manifiesta:

*"(...) 5.3.2 OBLIGACIONES DE CORPOGUAVIO:
Son obligaciones de CORPOGUAVIO las establecidas en la normatividad vigente y las que surjan con ocasión de la presente relación contractual en especial:
1. Vigilar la correcta y adecuada inversión de los recursos dados como anticipo al contratista. (...)"*

La CGR evidencia que la Corporación en los contratos relacionados anteriormente, no tuvo en cuenta los rendimientos financieros que el anticipo pudiera generar ni la forma como debían reintegrarse a la Entidad, desatendiendo lo dispuesto en el numeral 7 del Decreto 1510 de 2013 y el numeral 7 del artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, lo anterior de acuerdo a los documentos que reposan en el expediente del contrato desde su etapa precontractual y contractual.

El valor que se determine que no fue objeto de reintegro, por parte de los contratistas, situación que no fue establecida desde la conformación de los pliegos de condiciones y por tanto no se reflejó como obligación dentro del contrato; constituye una falta de responsabilidad por parte del ordenador del gasto de la Corporación, relacionada con la protección de los intereses de la Entidad, referentes a los rendimientos financieros generados por los dineros constituidos por el anticipo entregado antes de su amortización.

Causa

Las situaciones descritas se presentaron por debilidades en la planeación de la etapa precontractual, la suscripción del contrato sin hacer control al lleno de los requisitos legales, toda vez que la entidad no tuvo en cuenta los rendimientos financieros que el anticipo pudiera generar, ni la forma como debían reintegrarse; siendo inciertas ambas situaciones al interior de los contratos.

Efecto

Posible pérdida de los recursos públicos correspondientes a los rendimientos financieros de los anticipos generados antes de su amortización.

Respuesta de la entidad

La Corporación manifiesta: *"(...) se puede establecer con claridad que CORPOGUAVIO no ha pactado con ninguno de sus contratistas que estos dineros produzcan rendimientos financieros, por ello han sido depositados en cuentas corrientes bancarias, cuentas que bien sabemos no generan ningún tipo de interés y aún las cuentas de ahorros los intereses son irrisorios, y esto obedece a que como ha señalado la jurisprudencia, el fin o naturaleza de los anticipos no obedece a la generación de rendimientos financieros. (...)"*

Así mismo, la Corporación indica que tiene previsto que en cada contrato donde se giren anticipos, se hagan las amortizaciones y en la liquidación se señale el Estado financiero que se ha definido por doctrina y la jurisprudencia, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.

Finalmente, la Entidad argumenta que los contratos auditados, se encuentran en la etapa de ejecución; en el acta de liquidación final de los contratos, ítem del balance económico, se plasmará de acuerdo a las certificaciones bancarias, los rendimientos financieros que se hayan generado a favor de CORPOGUAVIO; por lo que la observación de la auditoría obedece a una recomendación de carácter administrativo y no tienen incidencia disciplinaria y solicita sea reconsiderada la observación tanto fiscal como disciplinaria.

Análisis de la respuesta

Lo expuesto por la Entidad no desvirtúa los hechos por los cuales se estableció la observación, ya que **en los contratos revisados, en los pliegos de condiciones elaborados por la Corporación, se evidencia que no presentan el contenido mínimo definido en el numeral 7 del Decreto 1510 de 2013 y el numeral 7 del artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, al no establecer la destinación de los rendimientos financieros generados por el anticipo.**

Así mismo, en cuanto lo manifestado por la entidad en relación a que todos los contratos se encuentran en ejecución y que los rendimientos que se hubieran generado se plasmaran en el balance económico o estado financiero en la liquidación de los contratos; la CGR evidenció actas de liquidación de obra de fechas 09 de mayo de 2017 del contrato N° 200-12-08-490 de 2016, 26 de julio de 2017 del contrato N° 200-12-08-491 de 2016 y 05 de julio de 2017 del contrato N° 200-12-08-494 de 2016, que no tuvo en cuenta el tema de los rendimientos financieros, se decidió retirar la incidencia fiscal y se dará traslado a la Oficina de Control Interno de CORPOGUAVIO, para que en aplicación del literal g del artículo 12 de la Ley 87 de 1993 se verifique las sumas dejadas de percibir y se propenda por su cobro.

Por lo antes expuesto, y evidenciada la falta de aplicación de los criterios antes enunciados, la CGR configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

2.7. OTROS TEMAS TRATADOS

2.7.1. Documento de origen ciudadano - SIPAR 2017-117246-82111-IS

La CGR recibió documento ciudadano anónimo radicado como insumo con el SIPAR No 2017-117246-82111-IS el 12 de mayo de 2017, por presuntas irregularidades en el Proceso de Selección de Mínima Cuantía 028 de 2016, adelantado por la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO, que a la fecha se encuentra ejecutado y liquidado.

De la verificación de documentos se evidenció que la oferta se presentó sin cumplir con los requisitos exigidos por la Corporación, situación mencionada por el mismo ciudadano en su escrito, relacionada con "Acreditar como experiencia en haber realizado mínimo tres (03) contratos de apoyo logístico celebrados, ejecutados y liquidados con entidades

públicas”, teniendo en cuenta que estos requisitos son fundamentales para la selección del contratista, en consecuencia la propuesta fue rechazada.

De conformidad con la evaluación realizada, la CDMA considera que a la fecha no se dan los elementos necesarios para el inicio de una actuación de carácter fiscal, por lo cual procederá al archivo de su solicitud.

2.7.2. Documento de origen ciudadano - SIPAR 2017-120765-82111-D

La denuncia tiene como origen el documento radicado de forma anónima ante la Contraloría General de la República – CGR -, identificado con el número 2017ER0070336 del 18 de julio de 2017, por presuntas irregularidades en el proyecto ejecutado en las inspecciones de Claraval y Chuscales del municipio de Junin.

En ejecución del proceso auditor se revisaron los contratos relacionados con al asunto, Convenio 200-12-13-293 de 2015, Contrato de Asociación 200-12-13-398 de 2015, Contrato de Asociación 200-12-13-400 de 2015 y el Contrato de Compraventa 200-12-06-408, en los cuales no se evidenció la existencia de presuntos sobrecostos denunciados, pero se encontraron irregularidades en otros aspectos pero no que afectan patrimonialmente a la Entidad, relacionados con la supervisión de contratos especialmente que fueron objeto de traslado en el presente informe.

3. ANEXOS

ANÁLISIS DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

ITEM	COD.	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	CUMPLIDA (SI - NO)	EFFECTIVA (SI - NO)	EVALUACION 31 de diciembre de 2016
1	H3- 2016	En el Acuerdo 14 de octubre 4 de 2012, por medio del cual se adopta el Plan de Acción para la vigencias 2012-2015* no permite evidenciar el establecimiento de los indicadores complementarios como lo establece el parágrafo del artículo 2ª de la Resolución 964 de junio 01 de 2007 que modifico el artículo 7º de la Resolución número 643 de 2004.	Acuerdo del Consejo Directivo para el establecimiento de los indicadores complementarios incorporados para la medición del comportamiento de los proyectos del Plan de Acción, como lo establece el parágrafo del artículo 2º de la Resolución 964 de junio 01 de 2007 que modifico el artículo 7º de la Resolución número 643 de 2004 o la norma que las modifique o sustituya.	SI	NO	La actividad fue cumplida, y NO fue eficiente por cuanto en la aplicación del plan de acción creado en el 2016, se encuentran enunciados los indicadores mínimos para la evaluación de resultados del plan de acción de la vigencia 2016, pero no están calculados con ningún valor en el informe final.
2	H8-2016	Según la Auditoría no se cuenta en la entidad con estudios previos apropiados a cada proceso contractual	Se debe mejorar con la estructuración de estudio previos para lo cual se ha de capacitar a los profesionales en la formulación de dichos estudios.	NO		El soporte presentado por la entidad en el avance del plan de mejoramiento a diciembre 31 de 2016, es un modelo de estudios previos diseñado versión 01 codificado GJ-CO-FT-EP-V-01 / 29-03-17. Por tal razón en los contratos revisados en el proceso auditor de la vigencia 2015 y 2016, se evidencian todavía falencias en los estudios técnicos, no fue cumplida a tiempo.
3	H10- H9 2016	CORPOGUAVIO no ha expedido el acto administrativo para fijar la tabla de honorarios que pagará a los profesionales vinculados a ella contractualmente.	Debe la entidad tener como referencia un acto administrativo mediante el cual se establezcan las escalas salariales para el pago de honorarios profesionales.	SI	SI	Efectivamente la entidad expidió la Resolución No 286 del 19 de mayo de 2016, en la revisión de contratos de la vigencia 2016. La actividad fue cumplida y aplicada para los contratos de la vigencia 2016.
4	H11. H10 2016	CORPOGUAVIO no aplica la tabla de honorarios bajo criterios de equidad y reglas claras para los ciudadanos.	CORPOGUAVIO realizará un análisis del histórico de pagos de honorarios para con ello establecer la escala de honorarios a pagar por servicios profesionales la Corporación.	SI	SI	Al igual que el Hallazgo Anterior- Reiterado en la Vigencia 2015, Efectivamente la entidad expidió la resolución No 286 del 19 de mayo de 2016, pero en la revisión de contratos de la vigencia 2016 aplica la tabla de honorarios bajo criterios de equidad.
5	H12. H11 2016	CORPOGUAVIO no da cumplimiento a la norma en cuanto a la publicación real y oportuna de la contratación adelantada por ella en el SECOOP.	La Corporación ha de vigilar estrictamente a través de la Oficina de Contratación, el cumplimiento de esta obligación legal.	SI	NO	CUMPLIDA NO FUE EFICIENTE, no fue efectiva puesto que en la auditoría de la vigencia 2016, también se han encontrado falencias en el SECOOP, como la oportunidad de la publicación.
6	H13. H12 2016	Se observa que CORPOGUAVIO respecto del Contrato Número 200-12-5-194-2014, donde es contratista, JEFFERSON FABION NOVOA USAQUEN identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.010.189.993 de Bogotá, se pudo establecer que se desconoció el principio de planeación establecido en la Ley, pues se hicieron dos prórrogas en el mes de Diciembre de 2014, reserva que	Teniendo en cuenta que CORPOGUAVIO cuenta con un mecanismo administrativo de planeación como es el plan anual de adquisiciones prestará mayor observancia de la planeación a la hora de su elaboración y ejecución en la vigencia respectiva.	SI	NO	LA ACCIÓN NO ES EFECTIVA. La inobservancia del principio de planeación establecido en la Ley, continúa, las acciones planteadas no subsana este hallazgo.
7	H15. H14 2015	No se realiza el reconocimiento de Derechos de Autor, donde el sector público y privado deben contribuir a la adecuada protección de los titulares de derecho autor, como consecuencia se la auditoría se evidenció expediente donde se transcribe información sin referenciar fuente alguna.	Inclusión en los Estudios Previos y minuta contractual la actividad asociada a la certificación de reconocimiento de los respectivos derecho de autor.	NO	NO	NO HA SIDO CUMPLIDA todavía en la minuta de los contratos no aparece el tema de derechos de autor.
8	H19. H16 2016	El Plan de Acción Regional para la conservación del oso andino en la región del Guavio, producto del convenio No. 200-12-17-258 de 2014.	Generar el Plan de Acción Regional del Oso Andino en la región del Guavio, incluyendo indicadores de evaluación y seguimiento de la especie Tremarctos ornatus (Oso andino).	SI	SI	HA SIDO CUMPLIDA LA ACCION y HA SIDO EFICIENTE.
9	H22. H18 2016	Corpoguavio celebró Convenios con organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro con el fin de desarrollar programas de embellecimiento paisajístico, en visita de fecha 06 de mayo de 2015 a la inspección parque de la Inspección de Claraval del Municipio de Junín Cundinamarca CGR no observó plántulas sembradas	Estudios Previos aspectos relacionados con los costos requeridos para la realización de la actividad y Cambiar la modalidad de contratación.			No se ha vuelto a suscribir este tipo de contratos por lo que no es verificable ni su cumplimiento ni la efectividad

ITEM	COD.	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	CUMPLIDA (SI - NO)	EFFECTIVA (SI - NO)	EVALUACION 31 de diciembre de 2016
10	H23 H18 2816	Corpoaguavio celebró Convenios con organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro con el fin de desarrollar programas de embellecimiento paisajístico, en visita de fecha 06 de mayo de 2015 a la inspección parque de la inspección de Caraval del Municipio de Junín Qundinamarca CGR no observó plántulas sembradas	Solicitar el cumplimiento por parte de los proveedores de material vegetal del registro del ICA.			No se ha vuelto a suscribir este tipo de contratos por lo que no es verificable ni su cumplimiento ni la efectividad
11	H48, H27 2816	El expediente 148 se encontro sin foliar algunas carpetas y otras se encuentran sin foliación consecutiva contraviniendo las normas de archivo vigentes.	La Corporación ha de ordenar una intervención al expediente con el fin de normalizar y garantizar su integridad de conformidad con las normas archivísticas vigentes.	SI	NO	HA SIDO CUMPLIDA LA ACCIÓN, NO HA SIDO EFICIENTE LA ACTIVIDAD PLANTEADA, en la observación de la entidad los funcionarios reciben asesoría y apoyo respecto al manejo de la documentación. No fue soportada la capacitación planteada como actividad sobre las normas archivísticas, no fue suficiente la asesoría y apoyo puesto que en la revisión realizada de la vigencia 2016, todavía se encuentran falencias de foliación, de alineación de archivos, de conservación de los CD's dentro de cada expediente.
12	H99, H1, 2012.	Instrumentos de Evaluación y Planeación: La Corporación no ha implementado una herramienta sistematizada de evaluación de la gestión y resultados de la administración, en lo relacionado con políticas y proyectos de inversión que permita efectuar en tiempo real el seguimiento, evaluación, control de las actividades, metas e indicadores del plan de acción y presupuesto asignado, con el fin	Generar informes de Seguimiento de gestión a través de la herramienta de seguimiento	SI	SI	HA SIDO CUMPLIDA LA ACCIÓN Y HA SIDO EFICIENTE LA ACTIVIDAD PLANTEADA: Los seguimientos se iniciaron en Junio y luego agosto hasta diciembre, faltar julio para ser mensuales, los informes tienen evaluación de metas por líneas estratégicas, avance del PGAR, evaluación de programas y financieros, presupuesto de gastos e indicadores (estos últimos en junio no tienen valores solo enunciados de los indicadores). Y el informe final tiene avance del PGAR 24.99%, avance financiero del 90.83% y resumen avance de Gestión 81.75%, y aún los indicadores no tienen valor de evaluación final.
13	H188, H2 2812	Indicador y la actividad en el Plan de Acción: En el Proyecto 2.2: Gestión para el abastecimiento y uso eficiente del recurso hídrico, el objetivo es mejorar la disponibilidad del recurso hídrico para los usuarios de la jurisdicción implementando acciones de uso eficiente y ahorro del agua, por lo tanto la Corporación en apoyo de lo anterior ha determinado la importancia de la adquisición	Generar y establecer objetivos medibles que permitan evidenciar el avance de cumplimiento mediante el reporte de los indicadores de las actividades ejecutadas de cada uno de los proyectos que conforman el Plan de Acción	SI	NO	SE CUMPLE LA ACTIVIDAD, pero la efectividad no es proporcional con el hecho de que los indicadores deben ser medibles.
14	H101, H2 2012	Indicador y la actividad en el Plan de Acción: En el Proyecto 2.2: Gestión para el abastecimiento y uso eficiente del recurso hídrico, el objetivo es mejorar la disponibilidad del recurso hídrico para los usuarios de la jurisdicción implementando acciones de uso eficiente y ahorro del agua, por lo tanto la Corporación en apoyo de lo anterior ha determinado la importancia de la adquisición	Generar y establecer objetivos medibles que permitan evidenciar el avance de cumplimiento mediante el reporte de los indicadores de las actividades ejecutadas de cada uno de los proyectos que conforman el Plan de Acción	SI	NO	SE CUMPLE LA ACTIVIDAD, pero la efectividad no es proporcional con el hecho de que los indicadores deben ser medibles.
15	H16, H14 2016	Permisos de ocupación de cauce para obras de Corpoaguavio donde una vez realizada la Auditoria se evidenció y anota en la ejecución de los diferentes procesos contractuales adelantados durante la vigencia 2011 a 2014, se ejecutaron obras y actividades sobre las orillas, zonas de ronda, causes y lechos de los cuerpos hídricos de su jurisdicción sin contar con los permisos de ocupación de cauce	Para ejecución de obras que se den en el marco de la reducción del riesgo que obedezcan al resultado de estudios de riesgo se obtendrá previo el respectivo permiso de ocupación de cauce.	NO	NO	NO CUMPLIDA, CORPOAGUAVIO emitió la Resolución No 133 del 17 de marzo de 2016, sin competencia, teniendo en cuenta que esta es función es de la ANLA, así como en otros casos evidenciados en la Auditoría.
16	H16, H14 2016	Permisos de ocupación de cauce para obras de Corpoaguavio donde una vez realizada la Auditoria se evidenció y anota en la ejecución de los diferentes procesos contractuales adelantados durante la vigencia 2011 a 2014, se ejecutaron obras y actividades sobre las orillas, zonas de ronda, causes y lechos de los cuerpos hídricos de su jurisdicción sin contar con los permisos de ocupación de cauce	Para la Ejecución de medidas tendientes a atención inmediata de emergencias, mediante acta de Consejo Municipal de Riesgo de Desastres CMGRD y declaratoria de Calamidad Pública se dejará la respectiva decisión de la ejecución de las obras tendientes a evitar mayores afectaciones sobre la población, infraestructura y ambiente.			No es verificable ni su cumplimiento ni la efectividad, Teniendo en cuenta que no se han presentado emergencias en la Jurisdicción, pero la CGR aclara que en todo caso la emisión de permisos de ocupación de cauce es competencia de la ANLA.