

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACIÓN ESPECIAL  
RAP\_E – REGIÓN CENTRAL  
Vigencias 2020 y 2021**

**CGR-CDCDR No. 027  
Diciembre de 2022**

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sector Comercio y Desarrollo Regional	Sigifredo López Tobón
Director de Vigilancia Fiscal-DVF	Luis Gabriel Vásquez López
Directora de Estudios Sectoriales–DES	Martha Cecilia Piza Lozada
Supervisora (E)	Adriana del Carmen Castro Quintero
Líder de Auditoría (E)	Luis Fernando Garnica Arias
Equipo Auditor	Claudia Patricia Castiblanco Martínez María Elena Carrillo Soto Luis Dilfonso Cruz Ardila Adán Peña Gamboa Iván Horacio Osorio Alvis Fabio Andrés Medina Sierra (Apoyo Técnico) John Carlos Moya Murcia (Apoyo Técnico)

**TABLA DE CONTENIDO**

1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	7
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA .....	9
2.1.1. Objetivo General.....	9
2.1.2. Objetivos Específicos.....	9
2.2. FUENTES DE CRITERIO .....	10
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	17
2.3.1. Información Contractual:.....	19
2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	25
2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....	25
2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	26
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS .....	28
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	28
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	29
3. 1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA AUDITORIA.....	29
3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	29
<b>Hallazgo No. 1. Contrato No. 056 de 2021 - Desembolsos realizados sin actividades de Ejecución. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por \$69.867.456.</b> .....	29
<b>Hallazgo No. 2. Adición contractual Contrato 063 de 2021 en la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP_E Región Central vigencia 2021. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Penal.....</b>	39
<b>Hallazgo No. 3. Rendición a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI). Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y para apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal PASF.....</b>	50
<b>Hallazgo No. 4. Gestión Documental de Contratos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y para apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal - PASF.</b> .....	58

<b>Hallazgo No. 5. Planeación Precontractual en el Contrato 013 de 2020 vigencia 2020. Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria.....</b>	<b>64</b>
<b>Hallazgo No. 6. Supervisión y liquidación del Contrato 078 de 2020. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.....</b>	<b>69</b>
<b>Hallazgo No. 7. Suministro de Información y liquidación del Convenio Interadministrativo de Cooperación Interinstitucional y Cofinanciación 086 de 2020. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.....</b>	<b>82</b>
<b>Hallazgo No. 8. Convenio de Asociación 088 de 2020. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.....</b>	<b>93</b>
<b>Hallazgo No. 9. Convenio de Asociación 072 de 2021. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.....</b>	<b>102</b>
<b>Hallazgo No. 10. Contrato 056 de 2020. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.....</b>	<b>104</b>
<b>Hallazgo No. 11. Supervisión de los Contratos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.....</b>	<b>108</b>
<b>Hallazgo No. 12. Contrato 022 de 2021. Actas del contratista sin firmas. Administrativo.....</b>	<b>113</b>
<b>3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVOS ESPECÍFICO No. 2.....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>116</b>

## 1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### **Antecedentes:**

La Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E Región Central fue creada desde septiembre del 2014 y es la primera entidad pública de carácter suprarregional que impulsa y articula planes de desarrollo económico, social y ambiental de sus territorios asociados: Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima.

Se resalta el hecho que esta auditoría corresponde a la primera actuación que realiza la Contraloría General de la República a la Entidad, con el objetivo de: *“Emitir un concepto sobre la utilización de recursos públicos por parte de la entidad, reflejados en los estados financieros de las vigencias 2020 y 2021 y atención de denuncias”*.

La RAP-E es una persona jurídica de derecho público, de naturaleza asociativa del orden territorial regional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio para la gestión de los asuntos y el desarrollo de las funciones y cometidos que se le asignen por parte del ordenamiento jurídico.

### **Misión**

La Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E, es un esquema asociativo territorial que promueve la convergencia y realización de los programas y proyectos regionales entre sus asociados mediante la articulación supradepartamental de la planeación del territorio para la generación de conocimiento y el desarrollo sostenible de la Región.

### **Visión**

En 2030 la Región Central RAP-E será reconocida por sus asociados como una instancia de coordinación y gestión institucional que ofrece un aporte técnico, innovador y político en la gestión oportuna de los programas y proyectos, contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y siendo referente de la integración regional en los ámbitos nacional e internacional.

### **Objetivos Estratégicos**

Los objetivos estratégicos de la **Región Central RAP\_E** apuntan a tres niveles complementarios: los socios, la Nación y los habitantes de la región, con un nivel transversal definido por los proyectos de alcance supradepartamental, resaltando los siguientes:

- Concertar y gestionar proyectos de alcance supradepartamental, a partir de los intereses comunes y de acuerdos entre dos o más socios de la Región Central RAP\_E, a nivel Regional.
- Consolidar la capacidad regional para establecer acuerdos con la Nación, en torno a proyectos de trascendencia nacional y a normas de impacto regional, a nivel Nacional.
- Fortalecer la capacidad institucional tanto de los asociados como de la Región Central RAP\_E, mediante información para decidir, el intercambio de experiencias y la transferencia de modelos de gestión, a nivel de Entidades Territoriales Socias.
- Promover la región central en el imaginario de los habitantes, de los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima, y Bogotá, D.C, a través de campañas cívicas, mercadeo territorial y presencia en los medios de comunicación masiva.

Los siguientes son los aportes ordinarios y extraordinarios de los asociados para las vigencias 2020 y 2021 y su correspondiente porcentaje de representatividad.

**Tabla 1. Aportes de los Asociados**

ENTIDAD TERRITORIAL	2020				2021			
	APORTE ORDINARIO	%	APORTE EXTRAORDINARIO	%	APORTE ORDINARIO	%	APORTE EXTRAORDINARIO	%
Bogotá	7.009.102.000	73%	0	0%	7.177.321.000	74%	0	0%
Boyacá	947.574.905	10%	0	0%	849.977.000	9%	0	0%
Cundinamarca	970.000.000	10%	0	0%	978.845.000	10%	0	0%
Huila	230.000.000	2%	100.000.000	100%	229.254.000	2%	0	0%
Meta	266.915.471	3%	0	0%	273.085.000	3%	0	0%
Tolima	230.000.000	2%	0	0%	229.254.000	2%	0	0%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>9.653.592.376</b>	<b>100%</b>	<b>100.000.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.737.736.000</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL DE APORTES</b>	<b>9.753.592.376</b>				<b>9.737.736.000</b>			

Fuente: Información suministrada por la entidad.

Los hechos Regionales de la Región Central tienen relación con una institucionalidad sólida, enfocada a mejorar los indicadores de desarrollo económico, social y ambiental; a una seguridad hídrica para la sustentabilidad del territorio; así mismo se consolida como la despensa agroalimentaria saludable del País; como también busca activar una comunidad regional del conocimiento basada en la innovación para dinamizar la economía regional y es la promotora del sistema logístico para mejorar la competitividad y el desarrollo sostenible.

La RAP\_E tiene como punto de partida cinco (5) ejes estratégicos de planificación y gestión de impacto regional, así:

- Eje Estratégico Gobernanza y Buen Gobierno.
- Eje Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural.
- Eje Estratégico: Competitividad y proyección internacional.
- Eje Estratégico Infraestructura de transporte, de logística y de servicios públicos.
- Eje Estratégico: Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgo.

## **1. CARTA DE CONCLUSIONES**

816111

Doctor  
RICARDO AGUDELO SEDANO  
Gerente  
Región Administrativa y de Planeación Especial  
RAP\_E - Región Central  
Carrera 11 No. 82-01 / Oficina 902  
Centro Empresarial Andino  
[ricardo.agudelo@regioncentralrape.gov.co](mailto:ricardo.agudelo@regioncentralrape.gov.co)  
Ciudad.

Respetado doctor Agudelo Sedano:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 4 de 18 de septiembre de 2019 y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica No. 0022 del 31 de agosto de 2018<sup>1</sup> y el decreto 403 de 2020, la Contraloría General de la República - CGR realizó Auditoría de Cumplimiento a la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP\_E, Región Central, sobre la utilización de los recursos públicos por parte de la entidad, en las vigencias 2020 y 2021 y atención de denuncias.

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 producir un informe donde se exprese con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el manejo de los recursos públicos en las vigencias 2020 y 2021, 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 con lo establecido en la Resolución Orgánica No. 0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>2</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>3</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

---

<sup>1</sup> Guía Auditoría de Cumplimiento CGR.

<sup>2</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>3</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

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.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP\_E, Región Central.

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 en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional.

La auditoría fue adelantada por la Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional. El período auditado fueron las vigencias 2020 y 2021.

Las observaciones 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.

## **2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA**

### **2.1.1. Objetivo General**

Emitir un concepto sobre la utilización de recursos públicos por parte de la entidad, reflejados en los estados financieros de las vigencias 2020 y 2021 y atención de denuncias.

### **2.1.2. Objetivos Específicos**

*Objetivo Específico No.1.* Evaluar los aspectos legales y financieros de la contratación derivada de los proyectos de inversión seleccionados de las vigencias 2020 y 2021, de conformidad con la normatividad vigente aplicable.

*Objetivo Específico No.2.* Aplicar las herramientas definidas a nivel institucional en el procedimiento especializado de auditoría para la aplicación del principio de valoración de costos ambientales de las vigencias 2020 y 2021 y emitir el resultado en el informe.

### **2.1.3. Materia**

Recurso público manejado por la entidad en 2020 y 2021 y atención de denuncias

## **2.2. FUENTES DE CRITERIO**

Para comprender el marco normativo de este tipo de arreglos territoriales se debe hacer referencia al artículo 306 de la Constitución Política de Colombia el cual dispone que “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico del respectivo territorio”. La Carta Magna en su artículo 325, recientemente modificado mediante el Acto Legislativo 02 de 2020, también establece que el Distrito Capital podrá conformar una región metropolitana y una región administrativa y de planeación con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Por otro lado, la Ley 1454 de 2011 en su artículo 30 la cual fue modificada por el artículo 4 de la Ley 1962 de 2019 establece que “(...) De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio una región administrativa y de planificación (RAP), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional (...)”

Esta normativa abrió la posibilidad para el Distrito Capital pudieran asociarse con otros departamentos colindantes y de este modo configurar una plataforma territorial con la cual se pudiera planificar el desarrollo económico y social del territorio. Es así como en el 2014, las Asambleas Departamentales de Cundinamarca, mediante la Ordenanza 228 de 2014; Boyacá mediante Ordenanza 005 de 2014; Meta mediante la Ordenanza 845 de 2014; Tolima mediante la Ordenanza 0014 de 2014 y Bogotá mediante el Acuerdo 563 de 2014 dio paso a la suscripción del Convenio 1676 del 25 de septiembre de 2014, el cual creó la primera Región Administrativa y de Planificación en la historia de país materializada en la RAP-E Región Central. Dicha región estuvo conformada por el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. Posteriormente, Huila Mediante la Ordenanza 046 de 2019 se vinculó en calidad de socio de este esquema administrativo reiterando la importancia económica y social de esta figura en el contexto geopolítico nacional.

Las Entidades Territoriales que integran la Región Administrativa y de Planificación Especial -RAP\_E- conservan su identidad política y territorial.

Además de la visión técnica que existe sobre el papel que juegan las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en el ordenamiento territorial colombiano, también se les ha atribuido una apuesta de tipo político. Con la sanción de la Ley 1962 de 2019, conocida como la Ley de Regiones, se procuró un fortalecimiento de las RAP, y al mismo tiempo se definió el conjunto de condiciones para que éstas pudieran optar por convertirse en Regiones como Entidad Territorial (RET) de conformidad con los artículos 306 y 307 de la Constitución Política. Lo anterior significa una ganancia en autonomía política, administrativa y financiera de las estructuras regionales en el país, transformando de manera significativa los centros de debate político.

La entidad cuenta con el siguiente régimen jurídico para el cumplimiento de sus funciones y cometidos misionales:

- Constitución Política,
- Ley 1454 de 2011 *“por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”*
- Ley 1962 de 2019. *“Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.”*
- La ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*
- Los actos que emitan estarán sometidos a lo dispuesto en el Código General del Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo.
- El régimen de contratación será el previsto en el Estatuto General de Contratación de la administración pública y la demás normatividad que lo modifique, adiciona, sustituye, compilen y/o derogue.
- El estatuto de Presupuesto adoptado por la Junta Directiva de la Región Central, en el marco de las leyes orgánicas del presupuesto y de las normas que le sean aplicables a la Región Central.
- En los aspectos no regulados el régimen jurídico aplicable será el previsto para los establecimientos públicos, en cuanto sea compatible con su naturaleza jurídica.

La Región Central está llamada a dar cumplimiento al conjunto de estrategias, programas y proyectos definidos en su Plan Estratégico Regional (PER), el cual ha sido reglado mediante el Acuerdo Regional 007 de 2019 acatando los hechos regionales y las líneas de actuación fijadas por sus asociados para ser alcanzadas en un horizonte de 12 años.

Dicho Acuerdo Regional compila las normas que rigen la organización y el funcionamiento de la Región Administrativa y de planeación Especial Región Central, relacionadas con, Estatutos Internos (Acuerdo 001 de 2014), Reglamento Interno del Consejo Directivo (Acuerdo 004 de 2014), Disposiciones relacionadas con publicación de actos administrativos (Acuerdo 006 de 2015), modificación de la estructura interna y se determinan las funciones por Dependencias de la Región Central (Acuerdo 007 de 2015), se establece el Sistema de Nomenclaturas y clasificación de empleos (Acuerdo 009 de 2015), se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Acuerdo 11 de 2015), se establece Planta de Personal (Acuerdo 013 2015), reglamenta el Consejo Técnico asesor (Acuerdo 015 de 2015), Reglamento de aporte a las entidades territoriales (Acuerdo 019 de 2015), se reglamenta la elección del presidente (Acuerdo 020 de 2015), modificación del Consejo Técnico Asesor (Acuerdo 022 de 2015), se adopta manual de contratación (Acuerdo 023 de 2015), Reglamento de aporte a cargo de las Entidades Territoriales (Acuerdo 003 de 2016), Reglamento para la elección del Director (Acuerdo 007 de 2016), se declara y adoptan los Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional (Acuerdo 003 de 2018) y se modifica la planta de personal (Acuerdo 007 de 2018).

Adicional a lo anterior, en el marco jurídico se tuvo en cuenta las siguientes normas cuyo cumplimiento fue evaluado en la materia objeto a auditar:

- **Acto Legislativo 02 de 2020**, "por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones".
- **Acto Legislativo 4 de 2017** "Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia".
- **Ley Estatutaria 80 de 1993** "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", y la demás normatividad que lo modifique, adiciona, sustituye, compilen y/o derogue.
- **Ley 2160 de 2021**. "Por medio del cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007".
- **Ley 2080 de 2020**. "por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción"
- **Ley 2069 de 2020**. "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia".
- **Ley 2014 de 2019** "Por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones"
- **Ley 2013 de 2019** "Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes y renta y el registro de los conflictos de interés."
- **Ley 2010 de 2019** "Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones"
- **Ley 1952 de 2019. Modificado parcialmente por la Ley 2094 de 2021**. "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario."
- **Ley 1943 de 2018, reglamentado por el Decreto 874 de 2019**. "Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones".
- **Ley 1882 de 2018. Modificado por la Ley 2022 de 2020 y el Decreto 575 de 2020**. "Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones"
- **Ley 1757 de 2015**. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- **Ley 1753 de 2015 y sus modificaciones y adiciones**. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". > Ley 1530 de 2012 Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías".

- **Ley 1712 de 2014, modificado por la Ley 2195 de 2022 y reglamentado por el Decreto 103 de 015.** “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1564 de 2012, y sus modificaciones, adiciones y erogaciones.** “Código General del Proceso”.
- **Ley 1530 de 2012. Derogado parcialmente por la Ley 2056 de 2020.** “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías”.
- **Ley 1474 de 2011 y sus modificaciones, adiciones y/o sustituciones** “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.”
- **Ley 1437 de 2011 y sus modificaciones y adiciones.** “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”
- **Ley 1314 de 2009 y sus decretos reglamentarios.** “Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento”
- **Ley 1150 de 2007, y sus modificaciones y adiciones** “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”
- **Ley 819 de 2003** “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”
- **Ley 734 de 2002, Derogado parcialmente por la ley 1952 de 2019.** “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.”
- **Ley 594 de 2000** “Ley General De Archivo”
- **Ley 715 de 2001 y sus decretos modificatorios y reglamentarios.** Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- **Ley 610 de 2000 y sus decretos modificatorios** “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”
- **Ley 599 de 2000,** “Por la cual se expide el Código penal”.
- **Ley 489 de 1998 y sus modificatorios, adiciones y/o sustituciones.** “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”
- **Ley 373 de 1994** “Establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua”
- **Ley 152 de 1994.** Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

- **Ley 99 de 1993 y sus modificatorios, adiciones y decretos reglamentarios**, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”
- **Ley 87 de 1993 y sus decretos reglamentarios y modificatorios** “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”
- **Decreto Ley 2106 de 2019 y sus modificaciones** “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”
- **Decreto Ley 19 de 2012 y sus modificaciones** “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”
- **Decreto Ley 272 de 2000 y sus modificaciones** “Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República.”
- **Decreto Ley 267 de 2000 y sus modificaciones** “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.”
- **Decreto Ley 2811 de 1974, modificado parcialmente por la Ley 2099 de 2021** “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”
- **Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 y sus decretos que lo modifican y adicionan** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria”
- **Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 y sus modificaciones, adiciones y/o sustituciones** “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”
- **Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 y sus modificaciones y/o adiciones.** “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”.
- **Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 y sus decretos modificatorios** “Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.”
- **Decreto 579 de 2021** "Por el cual se sustituyen los parágrafos transitorios del artículo 2.2.1.1.1.5.2., el parágrafo transitorio 1 del artículo 2.2.1.1.1.5.6., así como el parágrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, para que los proponentes acrediten el mejor indicador financiero y organizacional de los últimos 3 años, con el fin de contribuir a la reactivación económica"
- **Decreto 399 de 2021** “Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.3.2. Y 2.2.1.2.3.1.14., Y se adicionan unos parágrafos transitorios a los artículos 2.2.1.1.1.5.2., 2.2.1.1.1.5.6. Y 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”

- **Decreto 1287 de 2020** “Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la seguridad de los documentos firmados durante el trabajo en casa, en el marco de la Emergencia Sanitaria”
- **Decreto 1680 de 2020** “Por el cual se reglamentan los artículos 260-5, 260-9, 292-2, 298, 298-1, 298-2, 298- 8,356-3,364-5,378,381,512-1,512-6,555-2,579, 579-2, 580, 588, 591, 592, 595, 596,599,600,602,603,605,606,607,800,803,811,876, 877, 910 y 915 del Estatuto Tributario, artículo 170 de la Ley 1607 de 2012, artículos 221,222 Y párrafo 7 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, se modifica el epígrafe y se sustituyen unos artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”.
- **Decreto 989 de 2020** “Por el cual adiciona el capítulo 8 al título 21 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, en lo relacionado con las competencias y requisitos específicos para el empleo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial”.
- **Decreto 403 de 2020** “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”.
- **Decreto 2345 de 2019** “Por el cual se reglamentan los artículos 260-5,260-9, 356-3, 364-5, 378, 381,512-1, 512-6,555-2,579,579-2,580,588,591,592,595,596, 598, 599, 600, 602, 603, 605, 606,607,800,803,811,876,817,910 Y 915 del Estatuto Tributario, artículo 170 de la Ley 1607 de 2012, artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016, se sustituye el artículo 1.6.1.5.6. del Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1, se modifica el epígrafe y se sustituyen y adicionan unos artículos a la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”.
- **Decreto 338 de 2019** “Por el cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del sector de Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Control Interno y se crea la Red Anticorrupción”.
- **Decreto 1273 de 2018** “Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo”
- **Decreto 1499 de 2017** “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”
- **Decreto 648 de 2017** “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario único del sector de la Función Pública. Artículo 2.2.21.1.5. y subsiguientes”.
- **Decreto 124 de 2016** “Por el cual se sustituye el Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relativo al "Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano".
- **Decreto 1640 de 2012** “Reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”.

- **Decreto 3930 de 2010** “Reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones”
- **Decreto 1575 de 2007** “Establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano”
- **Decreto 1729 de 2002** “Reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.”
- **Decreto 155 de 1994** “Reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas por utilización de aguas y se adoptan otras disposiciones”
- **Decreto 2858 de 1981** “Reglamenta parcialmente el Artículo 56 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y se modifica el Decreto 1541 de 1978”
- **Decreto 1541 de 1978** “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.”
- **Directiva Presidencial 01 de 2021** “Observancia de principios rectores de la contratación estatal y aplicación de los instrumentos elaborados por la agencia nacional de contratación pública - Colombia Compra Eficiente “
- **Directiva Presidencial 09 de 2020** “Lineamientos para el pago a los proveedores del Estado”
- **Directiva Presidencial 01 de 2020** “Vinculación y Contratación de Jóvenes entre 18 y 28 años”
- **Directiva Presidencial 02 de 2019** “Simplificación de la interacción digital entre los ciudadanos y el Estado”
- **Directiva Presidencial 09 de 2018** “Directrices de Austeridad”.
- **Resolución 1084 del 13 de junio de 2018** “Por la cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se dictan otras disposiciones.”
- **Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones** “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno”.
- **Resolución 620 de 2015 y sus modificaciones** “Catálogo General de Cuentas”.
- **Resolución 48 de 2004** “Dicta disposiciones relacionadas con el control interno contable y establece las funciones de la Oficina de Control Interno relacionadas con la materia”.
- **Resolución 143 de 2002** “Por medio de la cual se reglamenta el sistema de información y registro de sanciones disciplinarias y penales y de las inhabilidades derivadas de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las declaraciones de pérdida de investidura y lo relativo a la expedición de antecedentes disciplinarios en la Procuraduría General de la Nación”.
- **Acuerdo Nacional 047 de 2000** “desarrolla el artículo 43 del capítulo v del reglamento general de archivos sobre "restricciones por razones de conservación" y "acceso a los documentos de archivo”

- **Acuerdo Nacional 048 de 2000** “desarrolla el artículo 59 del capítulo 7 "conservación de documentos", del reglamento general de archivos sobre conservación preventiva, conservación y restauración documental”.
- **C 202 de 2011 Corte Constitucional**
- **Sentencia 479 de 2001 CONSEJO DE ESTADO ACCIÓN POPULAR-25000-23-27-000-2001-90479-01.**
- **Ordenanza 228 de 2014 Proferida por la Asamblea departamental de Cundinamarca**
- **Ordenanza 005 de 2014 Proferida por la Asamblea departamental de Boyacá**
- **Ordenanza 0016 de 2014 Proferida por la Asamblea departamental de Tolima “**
- **Ordenanza 845 de 2014 Proferida por la Asamblea departamental de Meta**
- **Acuerdo 563 de 2014 Proferida por la Asamblea departamental de Bogotá.**
- **Ordenanza 046 de 2019 Proferida por la Asamblea departamental de Huila**
- **Convenio 1676 de 2014**
- **Convenio 001 de 2019**
- **Acuerdo Regional 023 de 2015.**
- **Acuerdo Regional 007 de 2019**
- **Manual de Contratación.**
- **Manual de Políticas y de operación RAPE Región Central 2020.**
- **Planes Operativos Anuales de Inversión RAPE Región Central 2020 y 2021.**
- **Políticas de Planeación RAPE Región Central**
- **Políticas de Operación.**
- **Plan Nacional De Seguridad Hídrica 2015-2050 PUND**
- **Acuerdo 002 de 2014 - A.G.N.** Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones”.
- **Acuerdo 004 de 2019. A.G.N.** Por el cual se reglamenta el procedimiento para la elaboración, aprobación, evaluación y convalidación, implementación, publicación e inscripción en el Registro único de Series Documentales – RUSD de las Tablas de Retención Documental – TRD y Tablas de Valoración Documental – TVD.
- **Resolución Orgánica 0039 de 2020. CGR.** Por la cual se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

### **2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

Para dar cumplimiento a los objetivos específicos definidos en la Auditoría de Cumplimiento CAT\_298\_2022\_1, se definió:

**Objetivo Específico 1**, se evaluaron los aspectos legales y financieros de los 41 contratos seleccionados y derivados de los proyectos de inversión correspondiente a las vigencias 2020 y 2021, donde se estableció el cumplimiento de su objeto contractual en términos de alcance, calidad de las intervenciones, registros contables y presupuestales, así como la

ejecución de los recursos públicos asociados, de conformidad con la normatividad vigente aplicable.

Igualmente se evaluó la calidad y eficiencia de los controles establecidos por la entidad, así como la gestión fiscal adelantada, mediante verificación de los informes presentados para el seguimiento y supervisión realizada, pagos y desembolsos de los recursos, así como el cumplimiento de los amparos y garantías requeridas, correspondientes a los 41 contratos seleccionados en la muestra. Todo lo anterior, mediante la aplicación de pruebas sustantivas, de cumplimiento y los procedimientos establecidos en la Guía de Auditoría de Cumplimiento.

### **Denuncias Ciudadanas y Alertas Reportadas por la DIARI**

Mediante comunicación No. 2022IE0069094 con fecha 26 de julio de 2022, remitida por la Contralora Delegada de Comercio y Desarrollo Regional, a la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata - DIARI, se solicitó el envío de las alertas que se hayan generado en la RAP\_E y el 19 de agosto de 2022 la DIARI remitió respuesta manifestando: “No se encontraron alertas resultantes de la consulta realizada por esta Unidad”.

Por otra parte, en desarrollo de la fase de planeación fue incorporada como insumo la Denuncia 2021-221067-82111-SE, mediante la cual se resaltaban hechos a ser tenidos en cuenta durante la fase de ejecución del contrato 063 de 2021, cuyo objeto es “Realizar las adecuaciones locativas con suministro e instalación de mobiliario y solución tecnológica para poner en funcionamiento la sala del Agro del Sistema de Información del Abastecimiento Alimentario SUMERCÉ de la Región Administrativa y de Planeación Especial Región”, donde se evidenció que el mencionado Contrato presentó una adición por encima del 50% valor inicialmente pactado, así como la incorporación de ítems adicionales que extralimitaban el objeto contractual, motivo por el cual se constituye un hallazgo frente a estos hechos.

### **Evaluar el Plan de Mejoramiento**

Tal como se indicó anteriormente, la presente auditoría de cumplimiento corresponde a la primera actuación que se adelanta al sujeto de control, por tal motivo no aplica adelantar evaluación de plan de mejoramiento.

**Objetivo Específico 2**, se evaluaron los aspectos legales y financieros de 2 de los contratos de la muestra los cuales contenían un componente ambiental, sobre los mismos el equipo auditor llevó a cabo una evaluación de los principios de valoración de costos ambientales desde la perspectiva del análisis del cumplimiento de los preceptos ambientales previstos en la Ley acorde al objeto contractual determinados en los dos convenios.

Una vez realizada la evaluación, se dispuso a realizar la aplicación de los resultados obtenidos en la herramienta establecida para el procedimiento especializado de auditoría para la aplicación del principio de valoración de costos ambientales de las vigencias 2020 y 2021 y emitir el resultado en el informe.

### 2.3.1. Información Contractual:

Según la base de datos suministrada por la Entidad, la distribución de convenios y/o contratos por vigencia es la siguiente:

**Tabla 2. Contratación Universo**

Vigencia	Convenios	Contratos	Convenio (Valor más adiciones)	Contratos (Valor más adiciones)
2020	1		Sin cuantía asignada	
2020		116		9.479.537.761
2021	10		2.966.673.606	
2021		78		3.608.201.335
<b>Subtotal</b>	<b>11</b>	<b>194</b>	<b>2.966.673.606</b>	<b>13.087.739.096</b>
<b>TOTAL</b>	<b>205</b>		<b>16.054.412.702</b>	

Fuente: Información suministrada por la entidad.

En síntesis, la muestra seleccionada correspondió a un total de cuarenta y un (41) contratos y/o convenios por valor de \$10.805.838.623 (incluyendo adiciones), que corresponde al 67,31% del universo de la contratación, de los cuales para la vigencia 2020, se tomaron dieciocho (18) por valor de \$6.234.139.883, y para la vigencia 2021, veintitrés (23) por valor de \$4.571.698.740.

**Tabla 3. Contratación Universo vs Muestra**

<b>RESUMEN CONTRATACIÓN RAP_E VIGENCIAS 200 y 2021</b>	
Contratación vigencia 2020 (117)	9.479.537.761
Contratación vigencia 2021 (88)	6.574.874.941
Total	<b>16.054.412.702</b>
<b>MUESTRA SELECCIONADA</b>	
Vigencia 2020 (18)	6.234.139.883
Vigencia 2021 (23)	4.571.698.740
	<b>10.805.838.623</b>
<b>Participación Muestra Vs Universo</b>	<b>67,31%</b>

Fuente: Cálculo realizado por el equipo auditor con el insumo de la Información suministrada por la entidad.

A continuación, se presenta la tabla que contiene la relación de contratos y/o convenios objeto de la muestra de auditoría.

Tabla 4. Relación de contratos objeto de la muestra de auditoría.

VIGENCIA	No. de Convenio	No. de Contrato	Modalidad de Selección	Objeto Contratado	VALOR MÁS ADICIONES
2021		32	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestar servicios profesionales de apoyo al Eje de Gobernanza y Buen Gobierno para el cumplimiento de las metas de la vigencia.	66.385.200
2020		65	CONTRATACIÓN DIRECTA	Contratar los servicios profesionales para la elaboración de las artes de la señalética de Biciregión y demás elementos gráficos de este proyecto	18.000.000
2020		80	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestar servicios profesionales para apoyar en el banco de programas y proyectos en especial en la definición e identificación de acciones orientadas a la generación de un sistema regional de usos de la bicicleta en la región central.	27.000.000
2020		081A	RÉGIMEN ESPECIAL	Aunar esfuerzos y recursos financieros, técnicos, administrativos, logísticos y los demás que sean necesarios para definir, diseñar e implementar acciones conjuntas que permitan desarrollar temas de interés recíproco que potencien el desarrollo social y coadyuven al cumplimiento de los objetivos y fines misionales de las partes	0
2020		92	CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar propuestas de mejora de la gestión de la red de infraestructura logística de la Región Central	255.562.969
2021		34	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestación de servicios profesionales de apoyo a la conformación de la Mesa Regional de Uso de la Bicicleta como una alianza regional para la reactivación del turismo.	66.266.666
2021	71		CONTRATACIÓN DIRECTA	Evaluación externa y análisis de vulnerabilidades del sistema de información del abastecimiento alimentario de la región central y apoyo al diseño y desarrollo de una aplicación móvil (app) del sistema de información del abastecimiento alimentario de la Región Central.	100.000.000
2021	55		CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar una propuesta de rediseño y modelación de la Red de Infraestructura de Distribución y Logística de la Región Central.	628.722.760

2021	28		CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos de cooperación y apoyo interinstitucional entre LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS y la REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACIÓN ESPECIAL – REGIÓN CENTRAL – RAP-E mediante la utilización de los recursos humanos, tecnológicos y materiales de ambas entidades, para la realización de pasantías y/o prácticas Universitarias .	0
2020		36	CONTRATACIÓN DIRECTA	Contrato Interadministrativo para diseñar y generar las actividades necesarias que permitan el despliegue de la estrategia regional	129.814.188
2020		82	CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO	Consultoría para la realización del diseño, desarrollo, implementación, puesta en operación y soporte técnico del sistema de información de abastecimiento alimentario de la región central, de conformidad con las especificaciones técnicas definidas por la entidad.	1.193.550.000
2021		17	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestar servicios profesionales de apoyo en el desarrollo de las actividades administrativas de la Dirección de Planificación, Gestión y Ejecución de Proyectos.	40.000.000
2021		22	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestación de servicios de apoyo para la implementación de la estrategia Canales de Comercialización y Asociatividad.	71.127.000
2021		30	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestación de servicios profesionales de apoyo para el Eje Competitividad y Proyección Internacional que permitan alcanzar las metas propuestas para la vigencia.	64.232.000
2021		18	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestar servicios técnicos para el soporte requerido para el desarrollo del proceso tecnológico y de las comunicaciones.	38.400.000
2021	74		CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre LA RAP-E y AGROSAVIA para “CARACTERIZAR LA GESTIÓN DE PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS EN UN MUNICIPIO DE CUNDINAMARCA DE LA REGIÓN CENTRAL, COMO PRIMERA FASE PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN PROYECTO PILOTO DE GESTIÓN DE PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS (PDA)”	122.951.211
2021		56	SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA	Prestar servicios de respaldo y soporte al plan de recuperación de Desastres de la Entidad.	75.689.750
2020		56	SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA	Prestar servicios de respaldo y soporte al plan de recuperación de Desastres de la Entidad.	126.000.000

2020		51	SELECCIÓN ABREVIADA DE SUBASTA INVERSA	Adquisición de bienes, elementos e insumos para las acciones tendientes a cumplir con el proyecto de Incentivos a la Conservación en el departamento de Cundinamarca, de conformidad con las especificaciones técnicas definidas.	85.386.185
2020		110	CONTRATACIÓN DIRECTA	Contratar los servicios de la Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca para reparaciones locativas y el desarme del mobiliario en la actual sede, mudanza, instalación del mobiliario y adecuaciones del inmueble donde funcionará la nueva sede de la Región Administrativa y de Planeación Especial REGIÓN CENTRAL RAP-E.	180.753.279
2020		89	LICITACIÓN PÚBLICA	Contratar la obra referente a la fabricación e instalación de los elementos de señalización para los proyectos turísticos de la Región Central	368.571.612
2020		4	CONTRATACIÓN DIRECTA	Contratar el arrendamiento del bien inmueble donde funciona la oficina principal de la entidad, para la vigencia 2020, ubicada en la Avenida calle 26 No. 59-41 oficina Edificio Cámara Colombiana de la Infraestructura en la ciudad de Bogota D.C.	267.894.960
2021		49	SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA	Contratar los seguros que amparen los intereses patrimoniales de propiedad de la región administrativa y de planeación especial rape región central para la vigencia 2021-2022.	109.111.717
2021	39		CONTRATACIÓN DIRECTA	Realizar un convenio de asociación para el "Fortalecimiento de las capacidades comerciales, técnicas y administrativas de 350 productores ubicados en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Bogotá, en el marco del sistema de abastecimiento y distribución de alimentos de Bogotá D.C. con perspectiva regional"	513.000.000
2021		1	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestar servicios de apoyo a la gestión en el desarrollo de las actividades jurídicas y de planeación contractual requeridas de la Dirección de Planificación, Gestión y Ejecución de Proyectos de Inversión dependencia a la que pertenecen los Ejes Estratégicos.	72.826.345
2020		20	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestar servicios profesionales para la gestión y consecución de fuentes de financiación de los programas y proyectos del Plan de Abastecimiento de la Región Central.	96.300.000

2020		88	RÉGIMEN ESPECIAL	Aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos entre la Región Central RAP-E y LOGYCA para promover el uso de tecnologías de información, estándares de identificación y de localización y la implementación de buenas prácticas logísticas en el marco de la implementación del Plan de Abastecimiento	132.857.342
2020		93	CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación del Plan de Abastecimiento Alimentario de la Región Central en busca de fortalecer las capacidades de la RAP-E, y sus territorios asociados, en la gobernanza del sistema de abastecimiento alimentario regional.	262.220.000
2020		86	CONTRATACIÓN DIRECTA	El presente Convenio Interadministrativo, tiene por objeto y objetivo, el integrar los esfuerzos comprometer la voluntad de las Instituciones firmantes, con miras a lograr, a través de la integración de esfuerzos técnicos, humanos, organizacionales y presupuestales, el efectivo desarrollo e implementación del denominado "FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE PRODUCTORES DE LA REGIÓN CENTRAL, EN EL MARCO DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS DE BOGOTÁ D.C. CON PERSPECTIVA REGIONAL", conforme la línea base, el marco metodológico, el contenido, alcance, objetivos, obligaciones y especificaciones de que trata el documento anexo 01, el cual se denomina "MANEJO Y ADMINISTRACION DE BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE VERSION, FICHA DE PERFIL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION", el cual hace parte integral del presente documento	359.000.000
2021		20	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestación de servicios de apoyo al cumplimiento de las metas del Eje Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural.	71.127.000
2021		5	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestar servicios profesionales para asesorar a la entidad en la gestión de recursos y la implementación del plan de abastecimiento Alimentario de la Región Central.	98.766.000

2021	72		CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el diseño e implementación de un (1) piloto de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos (RPDA). Dpto Boyacá.	123.254.365
2021	68		CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación de la segunda fase de la estrategia de canales de comercialización.	580.000.000
2020		13	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestar servicios profesionales de apoyo para las actividades de relacionamiento con actores relevantes a nivel nacional e internacional	99.000.000
2020		78	CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos para la elaboración del Plan Regional de Seguridad Hídrica y al fortalecimiento de la gobernanza para el Desarrollo Humano Sostenible de la Región Central.	2.422.229.348
2020		108	CONTRATACIÓN DIRECTA	Estructurar y elaborar una propuesta general de esquema de gobernanza y de lineamientos de financiación para la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, RMBC, en el marco del proceso de construcción de la Ley Orgánica de la RMBC.	210.000.000
2021		23	CONTRATACIÓN DIRECTA	Prestar servicios profesionales para fortalecer la formulación y estructuración de Proyectos de Inversión.	84.133.080
2021	48		CONTRATACIÓN DIRECTA	Integrar esfuerzos técnicos y administrativos para definir, diseñar e implementar acciones conjuntas que permitan promover y desarrollar actividades de ciencia, tecnología e innovación entre la RAP-E Región Central y la Corporación Universitaria Minuto de Dios- UNIMINUTO, y demás temas de interés recíproco que propicien el desarrollo social y coadyuven al cumplimiento de los objetivos y fines misionales de las partes.	0
2021	61		CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos que contribuyan al desarrollo de los territorios de la Región Central en materia de ordenamiento territorial, ambiental, social y productivo.	1.382.246.020
2021	66		CONTRATACIÓN DIRECTA	Aunar esfuerzos técnicos y recursos financieros, técnicos, administrativos, logísticos y los demás que sean necesarios para definir, diseñar e implementar acciones conjuntas que permitan desarrollar temas de interés recíproco que potencien el desarrollo social y coadyuven al cumplimiento de los objetivos y fines misionales de las partes y en especial, de la red de gestión de conocimiento de la RAP-E Región Central.	0

2021		63	SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA	Realizar las adecuaciones locativas con suministro e instalación de mobiliario y solución tecnológica para poner en funcionamiento la sala del agro del Sistema De Información Del Abastecimiento Alimentario SUMERCÉ de la Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central – RAP-E	263.459.626
------	--	----	--------------------------------------	---	-------------

**VALOR TOTAL MUESTRA**

**10.805.838.623**

Fuente: Información suministrada por la Entidad.

## 2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el desarrollo de la presente auditoría de cumplimiento ante la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP\_E – Región Central, no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría, sin embargo, se observaron inconsistencias en la información, en razón a que algunos apartes de ella carecían de completitud, lo que llevó a que se generará incertidumbre respecto a la administración y salvaguarda de ésta por parte de la Entidad, toda vez que se evidenciaron deficiencias relacionadas con la gestión documental en el manejo y administración de los expedientes contractuales y anomalías en algunos informes de supervisión. Lo anterior conlleva a que para el equipo auditor se generara un reproceso de solicitud y dio lugar, tal como se reseña más adelante, en el hallazgo No- 4. Gestión Documental de Contratos. con presunta incidencia Disciplinaria y para apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal - PASF.

## 2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por la Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E, de acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Cumplimiento de la CGR, se determinó una calificación total del diseño y efectividad del control de 1.669 que corresponde al concepto de "**Parcialmente Adecuado**". La calificación final del Sistema de Control Interno fue de 1.904, valor que permite a Contraloría General de la República conceptuar que, para el asunto auditado con alcance a las vigencias 2020 y 2021, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la Entidad es "**Con Deficiencias**", tal como se muestra en la siguiente imagen:

### Imagen 1. Resultados Evaluación Control Interno

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control				8	2,5			
B. Evaluación del riesgo				4	2,5			
C. Sistemas de información y comunicación				4	2			
D. Procedimientos y actividades de control				7	2,428571429			
E. Supervisión y monitoreo				6	2,333333333			
Puntaje total por componentes				2				
Ponderación				10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,235				
				Inadecuado				
Riesgo combinado promedio				MEDIO				
Riesgo de fraude promedio				BAJO				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles				Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño				13,000	14,000	1,077	20%	0,215
B. Evaluación de la efectividad				13,000	27,000	2,077	70%	1,454
Calificación total del diseño y efectividad						1,669		Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno						1,904		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: Matriz Formato 04 AC- diligenciada por el equipo auditor.

El concepto correspondiente a la calificación final del control interno: “CON DEFICIENCIAS”, registrado en el (formato AC 04), se sustenta en:

Deficiencias en el estudio inicial de la estructuración de proyectos; inadecuada formulación de programas o proyectos de inversión; errónea planeación presupuestal; celebración de contratos sin la aplicación adecuada de cada una de las modalidades de contratación; posibilidad de pérdida económica y reputacional por fallas en la ejecución del negocio jurídico, debido a incumplimiento de obligaciones contractuales; posibilidad de pérdida económica y reputacional por liquidación de negocios jurídicos con obligaciones contractuales pendientes, debido a fallas en el proceso de supervisión; así mismo, la realización de pagos improcedentes; situaciones que generaron los hallazgos asociados a estos riesgos.

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

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia auditada no resulta conforme.

En virtud de lo anterior, el concepto de esta auditoría corresponde a **incumplimiento material conclusión adversa**; y se sustenta en los siguientes aspectos relevantes identificados en la muestra auditada:

### Vigencia 2020.

- Deficiencias en la etapa de planeación en la definición de algunas obligaciones contractuales, las cuales no permiten identificar de manera clara los resultados o beneficios que obtiene la entidad del ejercicio de las mismas, lo que impide evaluar que la gestión contractual se encuentre desarrollada en los marcos de los principios de economía y eficacia.

- Falencias en la labor de supervisión al evidenciar:
  - Suscripción de actas de inicio con inconsistencias.
  - Autorización de pagos sin cumplimiento de la totalidad de los compromisos por parte del tercero.
  - No ejecutar la labor de supervisión conforme al manual de contratación establecido por la entidad.
  - Existencia de contratos sin liquidar en los plazos definidos para tal fin.
  - Falta de trazabilidad en el seguimiento que se le realiza a los contratistas.
- Falta de articulación entre áreas, para atender los requerimientos de información por parte de la CGR, al evidenciar deficiencias relacionadas con la gestión documental en el manejo y administración de los expedientes contractuales y no remisión de informes de supervisión sino certificados de cumplimiento contractual.
- Deficiencias en la planeación contractual, al definir una denominación y un objeto contractual que carece de claridad, como es el caso del Plan de Recuperación de Desastres de la entidad.

### **Vigencia 2021.**

- Se evidenciaron deficiencias en la ejecución del contrato 056 de 2021, toda vez que no se cumplieron las obligaciones de las partes en cuanto a especificaciones técnicas de los bienes y servicios contratados según los alcances definidos; adicionalmente se evidenciaron debilidades en la supervisión y seguimiento en la contratación por parte de la RAP\_E al realizar pagos de actividades no ejecutadas lo que a su vez conllevó a un hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$69.867.456.
- Falencias en la planeación de contratos, así como en la gestión contractual de la entidad, toda vez que se identificaron contratos con adiciones que exceden los límites cuantitativos establecidos en la ley 80 de 1993, adicional a extralimitar un elemento esencial del contrato como lo es el objeto contractual y la vulneración del principio de concurrencia.
- Respecto al control fiscal interno se observó que Entidad, para las vigencias 2020 y 2021 no rindió la cuenta fiscal a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI) que debe presentar a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en la Resolución 0042 de 2020 en sus artículos 1 al 7, deficiencias de seguimiento y control interno en el proceso de las firmas de los asistentes en algunas actas, cuando las reuniones se realizan de manera virtual.
- Con relación a la Denuncia ciudadana 2021-221067-82111-SE relacionada con el Contrato 063 de 2021 cuyo objeto corresponde a: “Realizar las adecuaciones locativas con suministro e instalación de mobiliario y solución tecnológica para poner en funcionamiento la sala del Agro del Sistema De Información del Abastecimiento Alimentario SUMERCÉ de la Región Administrativa y de Planeación Especial Región”, se evidenció que el mencionado contrato presentó una adición por encima del 50%

valor inicialmente pactado, así como la incorporación de ítems adicionales que exralimitaban el objeto contractual.

## **2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS**

Como resultado de la auditoría de cumplimiento se constituyeron doce (12) hallazgos administrativos de los cuales once (11) tienen presunta incidencia disciplinaria; uno (1) con presunta incidencia fiscal por \$ **69.867.456**, uno (1) con presunta incidencia penal y dos (2) para apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal -PASF-, los cuales serán trasladados a las instancias competentes para las investigaciones y procesos a que haya lugar.

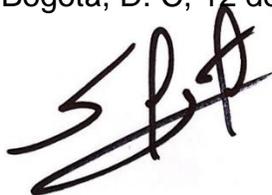
## **2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad deberá elaborar el Plan de Mejoramiento 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 la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de Auditoría aplicable vigentes.

La Guía de Cumplimiento señala en el numeral “3.4. FASE IV- SEGUIMIENTO que de acuerdo con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, el proceso de seguimiento a las observaciones y hallazgos que se originan luego de cada auditoría, facilita la implementación eficaz de acciones correctivas y proporciona información valiosa para la(s) entidad (es) auditada(s), los usuarios del informe y los propios auditores en la planeación de nuevas auditorías, de acuerdo con las políticas institucionales”.

Bogotá, D. C, 12 de Diciembre de 2022



**SIGIFREDO LÓPEZ TOBÓN**  
Contralor Delegado del Sector Comercio y Desarrollo Regional

*Aprobó:* Comité de Evaluación Sectorial No. 029 del 12 de diciembre 2022

*Revisó:* Luis Gabriel Vásquez López -*Director de Vigilancia Fiscal CDSCYDR*  
Adriana del Carmen Castro Quintero- *Supervisora de Auditoría (E) CDSCYDR*

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA AUDITORIA.

*Objetivo Específico No.1.* Evaluar los aspectos legales y financieros de la contratación derivada de los proyectos de inversión seleccionados de las vigencias 2020 y 2021, de conformidad con la normatividad vigente aplicable.

*Objetivo Específico No.2.* Aplicar las herramientas definidas a nivel institucional en el procedimiento especializado de auditoría para la aplicación del principio de valoración de costos ambientales de las vigencias 2020 y 2021 y emitir el resultado en el informe.

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

**Hallazgo No. 1. Contrato No. 056 de 2021 - Desembolsos realizados sin actividades de Ejecución. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por \$69.867.456<sup>4</sup>.**

Criterios y Fuentes de Criterios:

La Constitución Política de Colombia, establece:

“(...) ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley(...)”

La Ley 87 de 1993, determina que:

Artículo 1. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes

---

<sup>4</sup> COH\_7016\_2022\_-2-AU-CU

dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

La Ley 610 de 2000, establece que:

**ARTÍCULO 3o. GESTION FISCAL.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

**ARTÍCULO 4o. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL.** La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

**PARAGRAFO 1o.** La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

**ARTÍCULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

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

Por otra parte, la Ley 734 de 2002<sup>5</sup>, modificada por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establece los principios y disposiciones regulatorias del derecho disciplinario.

#### ARTÍCULO 48 *Faltas gravísimas (...)*

**Numeral 31.** Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

#### **Numeral 34<sup>6</sup>:**

No exigir, el supervisor o 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. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante 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 se presente el incumplimiento.

La 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"*.

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.

---

<sup>5</sup> Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023, no obstante la misma se encontraba vigente durante las vigencias 2020 y 2021.

<sup>6</sup> Modificado por el Parágrafo 1 del art. 84, Ley 1474 de 2011.

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.

El Decreto 403 de 2020, establece en el artículo 3 lo siguiente:

*PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL.* La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) **Eficiencia:** En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
- b) **Eficacia:** En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.
- d) **Economía:** En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.
- i) **Efecto disuasivo:** En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.
- n) **Oportunidad.** En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal”.

Manual de Contratación de la RAP\_E. Adoptado mediante Acuerdo Regional 023 de 2015. el cual desarrolla los principios generales y las reglas aplicables a la gestión contractual.

“Capítulo 4.6.1: Qué es la Supervisión e Interventoría:

Es el conjunto de funciones o actuaciones desarrolladas por una persona designada o contratada para ello, que consiste en el seguimiento al ejercicio del cumplimiento contractual, con la finalidad de lograr la ejecución satisfactoria del contrato, mantener informado permanentemente al ordenador del gasto del estado técnico, jurídico y financiero del contrato, y evitar posibles perjuicios para la entidad y el contratista.

La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto contratado. Debe ser ejercida por la misma entidad cuando no se requiera de conocimientos especializados para su desarrollo. La supervisión puede ser contratada a través de personal de apoyo (contratos de prestación de servicios).

#### Capítulo 4.6.2: Objetivos de la Supervisión:

- a. Intervención en la coordinación, vigilancia y control de la ejecución del objeto contratado, garantizando que las obligaciones contractuales sean cumplidas y permitiendo a la entidad tramitar los pagos al contratista de manera adecuada y oportuna.
- b. Elaboración del acta de inicio de la ejecución del contrato.
- c. Presentación mensual de informes sobre la ejecución contractual, debe presentarse informe anexo al acta de recibo parcial y/o final de los contratos, sustentando el pago de las obligaciones cumplidas por parte de los contratistas.
- d. Elaboración y envío de proyecto de acta de liquidación, acompañada de los documentos que le sirvan como soporte, debe dejar constancia sobre los acuerdos, conciliaciones y transacciones a los que lleguen las partes.

(...)

#### Cláusulas Contractuales - Supervisión.

La REGIÓN CENTRAL RAP\_E controlará el cumplimiento del presente contrato a través del Profesional Especializado (...), quien deberá dar cumplimiento a las obligaciones que esto conlleva y deberá atender las funciones señaladas en la Constitución, la Ley 1474 de 2011, el manual de contratación de la Entidad y normas relacionadas.

Los informes de supervisión implican el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las deberes a cargo del contratista, acorde a lo establecido en el art.84 de la Ley 1474 de 2011; en ese orden de ideas, los informes certifican el cumplimiento de las obligaciones del contrato, sin embargo, en los contratos evaluados dichos informes no relacionan las evidencias, que dan cuenta del cumplimiento de las acciones que permitan adelantar el control respectivo.”

Minuta del Contrato de Prestación de Servicios 056 de 2021, establece lo siguiente:

**Cláusula 1.** Objeto del Contrato. Prestar servicios de respaldo y soporte al plan de recuperación de Desastres de la Entidad. (...)

**Cláusula 2.** Alcance del Objeto. Para el cumplimiento del desarrollo del objeto, el contratista se compromete a garantizar la seguridad de la información de la Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E, ofrecer el servicio de respaldo y continuidad de la data center, con posibilidad de recuperación de datos en casos de fallas tecnológicas o siniestros, realizar los respaldos de la información de forma diaria e ininterrumpida y demás acciones referidas, en el Plan de Recuperación de Desastres de la Entidad.

(...)

**Cláusula 5.** Forma de Pago. La Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE Región Central, pagará el valor del contrato en pagos iguales mensuales vencidos, o proporcional al tiempo de servicio prestado con corte al día treinta (30) de cada mes previa presentación a satisfacción del informe de gestión y operación, previo cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Entrega de la factura o cuenta de cobro, debidamente soportada, 2. Certificación de recibido a satisfacción por parte del supervisor, 3. Informe de gestión y operación<sup>7</sup>, 4. Certificación original expedida por el representante legal o revisor fiscal de los pagos de seguridad social y parafiscales (según aplique). PARÁGRAFO PRIMERO: Los impuestos y retenciones que surjan del presente contrato corren por cuenta de EL CONTRATISTA, para cuyos efectos la REGIÓN CENTRAL RAP-E hará las retenciones del caso y cumplirá las obligaciones fiscales que ordene la Ley. (...)

**Cláusula 8.** Obligaciones específicas del contratista.

8.10. Respaldo de los recursos tecnológicos relacionados con los “objetos a respaldar” descritos en la ficha técnica.

### **Condición:**

La CGR adelantó la revisión documental del contrato 056 de 2021 con objeto “(...) *PRESTAR SERVICIOS DE RESPALDO Y SOPORTE AL PLAN DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES DE LA ENTIDAD (...)*”, suscrito el 15 de junio de 2021<sup>8</sup> con el contratista SUMINISTROS OBRAS Y SISTEMAS. El contrato tuvo un plazo de ejecución de 6,5 meses con un presupuesto de **\$75.689.750**, según Registro Presupuestal 217 de junio 30 de 2021.

Bajo el análisis documental se encontró que la información remitida no fue allegada completamente en la respuesta al oficio de solicitud AG81-05<sup>9</sup>. Así las cosas, se procedió a

---

<sup>7</sup> Subrayado nuestro

<sup>8</sup> Acta de inicio 15 de junio de 2021

<sup>9</sup> Sigedoc 2022EE0148498, del 30/08/2022

realizar una reiteración de la solicitud de información mediante oficio AG81-12<sup>10</sup> referente a los soportes de los pagos y los productos entregados, de la siguiente forma:

- Informes de gestión para los 6 pagos realizados (supervisión).
- Informes de ejecución de servicios prestados (contratista).
- Actas de pruebas realizadas a productos.
- Memorias de pruebas de productos y servicios.

Vencido el plazo de entrega la Entidad no remitió respuesta a la solicitud, por cuanto nuevamente, se procedió a realizar reiteración mediante documento AG81-15<sup>11</sup>. La entidad no remitió los soportes requeridos, afectando así, el análisis de la contratación por parte de la CGR en cuanto al cumplimiento de los pagos realizados al contrato.

Mediante oficio de solicitud AG81-31<sup>12</sup>, se solicitó a la entidad remitir información técnica específica, dentro de su respuesta la entidad remitió el informe de gestión y operación final.

En el informe de gestión y operación final realizado por el contratista SUMINISTROS OBRAS Y SISTEMAS, se enmarca la trazabilidad de todo el plazo de ejecución contractual. Así las cosas, el informe contiene lo siguiente *“(...) Para los meses de Junio, Julio, Agosto, Septiembre y Noviembre, no se ha podido tener respaldos de las máquinas virtuales de la entidad, esto por motivos de desplazamiento de las instalaciones de la entidad (...)”*.

De conformidad con lo anterior, la entidad afirma que no se prestó el servicio por motivos de la mudanza a la nueva sede de la entidad.

Por otra parte, en el informe de Gestión y Operación Final del Contrato en el ítem Ejecución de la Ventana de Backup se indicó: *“(...) Para el mes de diciembre, se restablecieron los backups el día 15 de diciembre, luego de realizar una ventana de soporte el día 7 de diciembre en conjunto con el Ing. (L.R.), además, se realizaron unos ajustes en la consola y actualizaciones para restablecer el servicio; seguido a esto, se tomaron los trabajos de respaldo de forma satisfactoria (...)”*

Por lo anterior, el informe expone que no fueron ejecutados los Backup de las máquinas virtuales de la entidad durante el plazo de ejecución del contrato y que solo los últimos 15 días se inició la prestación del servicio, siendo ésta la actividad enmarcada en el objeto del contrato y su alcance.

Adicionalmente, el día 21 de octubre de 2021 el equipo auditor de la CGR realizó una visita técnica a las oficinas de la RAPE, en la cual el liquidador <sup>13</sup>del contrato 056 de 2021 expuso la trazabilidad de la contratación.

---

<sup>10</sup> Sigedoc 2022EE0164766 del 22/09/2022

<sup>11</sup> Sigedoc 2022EE0169035 del 28/09/2022

<sup>12</sup> Sigedoc 2022EE0184062 del 20/10/2022

<sup>13</sup> Adscrito a la Dirección Administrativa y Financiera, quien suscribió acta de liquidación el 11 de Julio de 2022

A continuación, se muestran los pagos realizados del Contrato, así:

**Tabla 5. Pagos realizados al Contrato 056 de 2021**

Factura y del Año 2021	Comprobantes de Egreso	Órdenes de Pago	Total, Neto	Total, Descuentos	Total, Contrato
216/ Del 15 al 30 Junio	0522 /Julio 12/2021	00 0390-V	\$5.439.877	\$382.411	\$5.822.288
239/ Mes de Julio	0581/ Agosto 04/2021	00 0441-V	10.879.752	764.824	11.644.576
251/ Mes de Agosto	0932/ Noviem 08/2021	00 0771-V	10.879.752	764.824	11.644.576
263/ Mes de Septiembre	0538/ Agosto 01/2022	00 1051-A	10.879.752	764.824	11.644.576
275/ Mes de Octubre	0917/ Noviem 05/2021	00 0760-V	10.879.752	764.824	11.644.576
301/ Mes de Noviembre	1081/ Diciemb 21/2021	00 0983-V	10.879.752	764.824	11.644.576
324/ Mes de Diciembre	0005 / Enero 19/ 2022	00 1017-A	10.879.752	764.824	11.644.576
			<b>\$70.718.389</b>	<b>\$4.971.355</b>	<b>\$75.689.744</b>

Fuente: Información enviada por la RAP-E. mediante oficio AG81-05.

Así las cosas, en la documentación remitida por la entidad, se evidencia que se realizaron desembolsos durante el tiempo que no fue prestado el servicio de respaldo por parte del contratista, tal como se observa en las carpetas de los pagos realizados los cuales no contienen los **informes de ejecución del contratista**, sino las facturas, algunos certificados de cumplimiento de la supervisión <sup>14</sup>y resumen de pagos realizados en los meses que el contratista no prestó el servicio de respaldo y soporte. Si bien es cierto, en el informe de gestión y operación final no se incluye el mes de octubre de 2021, de igual manera no se evidencian actividades de ejecución o soportes documentales de ese mes.

Posteriormente, los integrantes del equipo auditor realizaron sesión de trabajo en las instalaciones de las oficinas de la RAP\_E el 26 de octubre de 2022<sup>15</sup>, donde se solicitó información pertinente a los soportes de los pagos realizados teniendo en cuenta que no se realizaron actividades según el informe de gestión y operación final.

En la reunión, el Ingeniero de sistemas L.R. indicó que, debido al cambio de sede, se apagaron sus máquinas virtuales durante el periodo de junio a noviembre. Durante este periodo el contratista se encargó de mantener las últimas copias delta realizadas a las máquinas virtuales de la Entidad (que según el informe de gestión y operación final corresponden al mes de mayo de 2021). Estas copias servirían para restaurar los servidores de la entidad en caso de cualquier percance sufrido durante el proceso del cambio de sede.

<sup>14</sup> Certificado de cumplimiento – Código F-M-GC.01-10 (junio (formado Word con firma, los demás en formato pdf: julio, agosto, octubre, noviembre)

<sup>15</sup> Sesión grabada a través del aplicativo TEAMS

También comentaron que, durante este periodo, la RAP\_E utilizó el correo electrónico y el SharePoint para realizar sus backups, no obstante, estas actividades no hacen parte del objeto contractual por lo cual se solicitaron los informes de gestión y operación de cada pago realizado conforme a los requisitos de la cláusula 5 forma de pago de la minuta del contrato 056 de 2021 en la cual se pagaría, previo cumplimiento de los siguientes requisitos “(...) 1. *Entrega de la factura o cuenta de cobro, debidamente soportada*, 2. *Certificación de recibido a satisfacción por parte del supervisor*, 3. *Informe de gestión y operación*, 4. *Certificación pagos parafiscales y seguridad social (...)*”.

Por otra parte, según la tabla de retención documental código F-M-GD 01-06, versión No. 2 vigente a partir del 2016, en la sesión “Contratos de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la contratación” indica que dentro del expediente contractual debe contener la “entrega de informe o productos de la ejecución del contrato (con sus soportes) (si aplica)” y los “Formatos de informes de supervisión de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión”.

Al realizar la visita in situ, la entidad no encontró los informes de gestión y operación de cada pago realizado evidenciándose que no están debidamente soportados según los requisitos.

Adicionalmente, vale la pena indicar que el contrato 110 de 2020 con objeto “(...) *CONTRATAR LOS SERVICIOS DE LA EMPRESA INMOBILIARIA DE CUNDINAMARCA PARA REPARACIONES LOCATIVAS Y EL DESARME DEL MOBILIARIO EN LA ACTUAL SEDE, MUDANZA, INSTALACION DEL MOBILIARIO Y ADECUACIONES DEL INMUEBLE DONDE FUNCIONARA LA NUEVA SEDE DE LA REGION ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACION ESPECIAL REGION CENTRAL RAP-E (...)*” fue terminado parcialmente el **24 de julio de 2021**.

### **Causa**

La anterior situación evidencia deficiencias en la ejecución del contrato por cuanto no se cumplió con las obligaciones de las partes en cuanto especificaciones técnicas de los bienes y servicios contratados, dado que respecto al objeto contractual no fueron ejecutadas las actividades de servicios de respaldo y soporte al plan de recuperación de desastres de la entidad, donde según el informe final del contrato, el servicio se prestó solo hasta los últimos 15 días del plazo contractual.

Por otra parte, se evidencian debilidades en la supervisión y seguimiento del contrato por parte de la RAP\_E al avalar pagos de actividades que no se realizaron conforme a los certificados de cumplimiento donde la supervisión certifica que el contratista “(...) *cumplió con la prestación del servicio de respaldo de la información y soporte para el plan de recuperación de acuerdo a lo estipulado en el contrato 056 de 2021 (...)*”, lo cual no corresponde con lo afirmado en el informe de Gestión y Operación Final del Contrato en el ítem Ejecución de la Ventana de Backup, en el cual se establece: “(...) *Para el mes de diciembre, se restablecieron los backups el día 15 de diciembre, luego de realizar una*

*ventana de soporte el día 7 de diciembre en conjunto con el Ing. L.R., además, se realizaron unos ajustes en la consola y actualizaciones para restablecer el servicio; seguido a esto, se tomaron los trabajos de respaldo de forma satisfactoria (...)*

### **Efecto**

Con lo anterior, se generó una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que no se aplicó al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por cuanto se realizaron pagos por servicios no prestados los cuales en su momento fueron avalados por la supervisión del contrato.

Por todo lo descrito anteriormente, se genera un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$69.867.456**, al inobservar el artículo 209 de la Constitución Política, los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 610 de 2000, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 del 2011, el artículo 3 del Decreto 403 de 2020, el Manual de Contratación de la RAP\_E adoptado mediante Acuerdo Regional 023 de 2015, adicionalmente conforme lo establecido en la Ley 734 de 2002<sup>16</sup>, modificada por la Ley 1952 de 2019, la cual Expide el Código Disciplinario Único.

### **Respuesta entidad**

Frente a lo que respecta a la presente observación se debe mencionar que es el ingeniero (R.P.C.) quien emite respuesta al mismo, por lo que se debe aclarar que este solo fue designado como supervisor del contrato para la etapa de liquidación debido a que su ingreso fue posterior a la terminación de este.

Ahora bien, se trae a colación lo manifestado por el funcionario en archivo adjunto así:

*(...) “En atención a la observación del asunto, comedidamente le informo, que tal y como quedó registrado en acta de visita de la CGR de fecha 26-10-2022, se procedió a restaurar unas copias de seguridad de información del Proceso TIC del año anterior con el fin de revisar si existieran documentos o información relacionada que no estuviera en el SharePoint o Carpeta Física y se encontraron unos documentos que están relacionados con los meses de ejecución del contrato y que serían un insumo para el pago mensual del mismo.*

*Por lo anterior, se anexan dichos informes con el fin de que sean objeto de evaluación por parte del equipo auditor y determinar la pertinencia de estos como soporte a los pagos realizados y de ser así se retire la observación que hoy nos ocupa”.*

### **Análisis de respuesta de la entidad.**

---

<sup>16</sup> Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo [265](#) de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo [30](#) que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023, no obstante la misma se encontraba vigente durante las vigencias 2020 y 2021.

Bajo el oficio con radicado No. 2022ER0188903 del 10 de noviembre del 2022, la entidad dio respuesta al oficio de comunicación de observaciones con radicado No. 2022EE0193199, remitiendo los informes de ejecución como soportes correspondientes a los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre del contrato 056 de 2021, los cuales son insumo para los pagos mensuales del mismo.

Una vez revisados los informes remitidos por la RAP-E, se ratifica la no ejecución del servicio contratado por la entidad, por cuanto la actividad ejecutada por el contratista fue realizar mantenimiento a la copia delta de mayo de 2021 y no a los meses contratados ya que se encontraba a la espera que la RAP\_E anunciara el reinicio del servicio de respaldo a la información, el cual se dio finalmente los últimos 15 días del mes de diciembre de 2021.

**Tabla 6. Diferencia Pagos Vs Ejecución.**

VALOR CONTRATO	TOTAL, PAGOS EJECUTADOS	VALOR PLAZO PRESTACIÓN DEL SERVICIO (15 DÍAS)
<b>\$75.689.744</b>	<b>\$75.689.744</b>	<b>\$5.822.288.</b>
DIFERENCIA		<b>\$69.867.456</b>

Fuente. Cálculos realizados por el equipo auditor.

Validado el informe de gestión y operación final realizado por el contratista se evidencia que solo los últimos 15 días del plazo contractual se realizó la prestación del servicio.

Por lo anterior, la CGR al realizar el análisis de la respuesta suministrada por parte de la entidad, no desvirtúa lo observado, por cuanto dentro de los soportes allegados no se evidencia que se haya prestado el servicio contratado, por lo anterior se confirma el presunto detrimento patrimonial en cuantía de **\$69.867.456**, teniendo en cuenta que al valor total del contrato por **\$75.689.744**, se le descuentan los últimos 15 días donde se inició la prestación del servicio, calculada en **\$5.822.288**.

Por lo anterior, se confirma el Hallazgo Administrativo, con presunto alcance disciplinario y fiscal por la cuantía anteriormente señalada.

**Hallazgo No. 2. Adición contractual Contrato 063 de 2021 en la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP\_E Región Central vigencia 2021. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Penal<sup>17</sup>.**

La Constitución Política de Colombia, establece que:

(...)” *ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado*

<sup>17</sup> COH\_7314\_2022-2-AU-CU

*cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Por regla general, **los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado**, a los cuales sirve el contrato. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a las entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para “(...) *evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación*”<sup>18</sup>, entre otros. En el mismo sentido, en la **sentencia C-949 de 2001**, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.<sup>19</sup> Al respecto, vale la pena destacar lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en **concepto del 13 de agosto de 2009**:

*“La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que **la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo**. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.”*<sup>20</sup>

La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza **incompletos**, es decir, **(i)** los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y **(ii)** en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever *ex ante* los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo. En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para que las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso.

---

<sup>18</sup> Numeral 1 artículo 14 Ley 80 de 1993.

<sup>19</sup> Sentencia C-068 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, sobre la constitucional de la posibilidad de prorrogar los contratos de concesión portuaria (artículo 8º de la Ley 1º de 1991)

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En este concepto la Sala de Consulta se ocupó, entre otras preguntas, de la siguiente formulada por el Ministerio de Transporte: “1. ¿Bajo el supuesto que en un contrato de concesión existan razones de conveniencia que permitan una mejora del objeto contratado y una mejor prestación del servicio público encomendado a la entidad estatal contratante, es posible, por fuera de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 y en caso de que las partes hubieran pactado una modificación de común acuerdo desde la licitación, acudir a tal previsión y modificar el contrato, teniendo en cuenta, además, que con la modificación se busca un efectivo cumplimiento de los fines estatales y una eficiente prestación de los servicios públicos”

La modificación puede ser fruto de un acuerdo de voluntades o de una decisión unilateral de la entidad contratante en ejercicio de su función de dirección del contrato. En este sentido y en relación con la interpretación del **artículo 16 de la Ley 80, la Sala de Consulta** aseveró:

*“Un comentario inicial de este artículo consiste en distinguir entre las situaciones que permiten la modificación del contrato y los procedimientos para hacerlo. Las situaciones son la paralización y la afectación grave del servicio público, **y los procedimientos son dos: el común acuerdo, y el acto unilateral si no se obtiene aquel.** No existe una reglamentación en la ley para buscar el acuerdo, de manera que las partes pueden convenirlo, bien sea en una cláusula del contrato o cada vez que fuere necesario. Cabe anotar que, a pesar de su claridad, esta norma generalmente se interpreta y comenta bajo la exclusiva óptica de una potestad excepcional y por lo mismo unilateral, dejando de lado los necesarios análisis de la posibilidad de convenir modificaciones” (negrilla fuera del texto).*

Ahora bien, como se indicó en ese concepto, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que **la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal.**<sup>21</sup> La Sala de Consulta explicó:

*“Al respecto se observa que el artículo 16 no califica en absoluto las circunstancias que pueden dar lugar a la parálisis o a la afectación grave del servicio, de manera que es indiferente que fueran conocidas o, si debieron serlo, si se previeron y fracasaron los mecanismos para su regulación, etc. En la actualidad, y dada la teoría constitucional que subyace en materia de prestación de servicios públicos a cargo del Estado, la mejor y más eficiente prestación de ellos, aún en caso de error o culpa de la administración, es razón suficiente para su modificación, (...).”*

Por último, es preciso resaltar que **la modificación del contrato no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico, puesto**

---

<sup>21</sup> En particular, la Sala de Consulta sostiene que son causas autorizadas por la ley, entre otras, las señaladas por el artículo 16 de la ley 80, es decir, “(...) evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él [el contrato]”, las cuales – en su concepto- deben interpretarse de la siguiente forma: “Un segundo parecer formula la Sala a partir del verbo ‘evitar’ utilizado por la norma. Según el Diccionario, significa “*apartar algún daño, peligro o molestia, impidiendo que suceda*”, lo que permite interpretar que la norma está indicando que la administración debe anticiparse a un resultado posiblemente dañino que puede llegar a suceder más adelante en el tiempo. Es absurdo esperar a la paralización o a que el servicio público se afecte, hay que hacer lo posible para que esto no ocurra. Esto implica una labor de planeación y de prevención necesaria para que la modificación del contrato evite el hecho dañino que se anticipa. Se anota que el artículo 18 del mismo Estatuto, al definir las situaciones en las que se puede declarar la caducidad de un contrato estatal, utiliza el mismo concepto, exigiendo de la administración una actuación preventiva más que sancionadora. || Las expresiones ‘paralización’ y ‘afectación grave’, corresponden a dos situaciones diferentes que pueden presentarse respecto de la prestación del servicio. La interpretación gramatical de las palabras así lo demuestra, pues la primera indica que una actividad, funcionamiento o proceso se detienen, se quedan quietos, mientras que la segunda denota continuidad, pero alterada, cambiada, menoscabada. En la primera de ellas el servicio se interrumpe, mientras que en la segunda continúa, pero afectado, es decir se entrega de mala calidad, sin las características suficientes para que sea aceptado sin reparos por los usuarios o beneficiarios del mismo. || La hipótesis de la afectación grave debe ser interpretada en consonancia con los artículos 14 y 2° numeral 3° del mismo Estatuto, pues en el primero de los citados se establece que las finalidades de las potestades de dirección y control, son las de ‘evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación’; y la definición de servicio público que trae la segunda norma citada, exige que se preste en ‘forma general, permanente y continua.’ De estas reglas se desprende con mayor claridad que para la ley no se trata de prestar de cualquier manera el servicio, sino de manera adecuada, general, permanente y continua, esto es, de buena calidad. || Exige el artículo 16 que la afectación sea grave, es decir que tenga implicaciones de fondo en el servicio público de que se trata. Nuevamente utiliza la ley expresiones de textura abierta, las cuales deben aplicarse prudentemente en cada caso concreto.”

que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato. En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales<sup>22</sup>.

Lo mismo ocurre con el **precio**, cuya adición, de conformidad con esta misma providencia, es además expresamente autorizada por el artículo 40 de la ley 80, siempre y cuando no exceda el 50% del valor inicial.

El párrafo del **artículo 40 de la Ley 80 de 1993** establece expresamente:

*“(...) PARÁGRAFO. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.*

***Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales. (...)”*** subrayado fuera de texto.

Como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado, el poder de modificación de la Administración es limitado y debe respetar la sustancia del contrato celebrado, su esencia y la de su objeto, pues una alteración extrema significaría un contrato diferente<sup>23</sup>.

No es procedente en la ejecución del contrato modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva, previstos como requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas o como contenido mínimo de la solicitud de elegibilidad. Si así fuera, se desconocerían los requisitos del ordenamiento jurídico, los derechos de los interesados en el proceso precontractual, y se vulnerarían los principios de libertad de concurrencia<sup>24</sup>, de transparencia y de igualdad de oportunidades.

Sobre el particular, son pertinentes las aclaraciones realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-300 de 2012, donde a partir de su propia línea jurisprudencial resaltó la importancia de la licitación como forma de selección del contratista y la imposibilidad de eludirla con mecanismos artificiosos:

*“Dada la importancia para los fines del Estado del principio de selección objetiva del contratista, la Corte ha avalado la constitucionalidad de la licitación o concurso público como procedimiento de selección del contratista por excelencia dirigido a la selección objetiva<sup>25</sup>; es más, la Corte ha reconocido que en tanto la licitación es mencionada en el artículo 273*

---

<sup>22</sup> Esta disposición señala: “ARTICULO 1501. <COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales.”

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de Agosto del 2011. Exp. 18080; Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de Septiembre del 2013.

<sup>24</sup> Sobre el principio de libertad de concurrencia, Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de febrero de 2011. Rad. 1966.

<sup>25</sup> Como se señaló en la sentencia C-949 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

superior, el constituyente le confirió categoría de validez jurídica a la institución.<sup>26</sup> En particular, la Corporación ha resaltado la importancia de dos de los principios que rigen este procedimiento: la libre concurrencia y la igualdad entre proponentes.<sup>27</sup>

*El primero, directamente relacionado con el mandato de igualdad de oportunidades contemplado en el artículo 13 constitucional, con el derecho a la libre competencia reconocido en el artículo 333 ibídem y con los principios de la función administrativa, garantiza la posibilidad de que todos aquellos que reúnan los requisitos para celebrar un contrato estatal, puedan concurrir ante la respectiva entidad a presentar sus ofertas y puedan formularlas sobre bases idénticas, sin perjuicio de limitaciones razonables que persigan asegurar la adecuada ejecución del contrato y el cumplimiento de los cometidos estatales. Desde el punto de vista de la entidad estatal, este principio asegura pluralidad de competidores, lo que a su turno redundará en mejores ofertas en beneficio de la eficiencia. Al respecto, en la sentencia C-815 de 2001<sup>28</sup>, esta Corporación explicó:*

*“El derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado en la contratación de la administración pública, como en el caso del contrato de concesión, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, por virtud del cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración.*

*Sin embargo, la libertad de concurrencia admite excepciones que pueden tener como fundamento la necesidad de asegurar la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista. Dichas limitaciones deben ser fijadas por el legislador, con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, dentro del ámbito de regulación propio de la actividad que va a ser objeto de concesión.”*

La Ley 599 de 2000 “Por el cual se expide el Código Penal” en su artículo 410 establece:

*“Artículo 410. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales: El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.”*

La Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”<sup>29</sup>.

## **Condición:**

---

<sup>26</sup> Ver sentencia C-400 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Por estas razones la Corte declaró exequible el artículo 24 de la ley 80.

<sup>27</sup> Ver sentencia C-949 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>28</sup> M.P. Rodrigo escobar Gil.

<sup>29</sup> Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023, no obstante la misma se encontraba vigente durante la ejecución contractual

## ADICIÓN CONTRACTUAL AL CONTRATO 063 DE 2021 EN LA EN LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACIÓN ESPECIAL – RAP\_E REGIÓN CENTRAL VIGENCIA 2021.

En el contrato obra No. 063 de 2021 suscrito el día 22 de Julio de 2021 por la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP\_E Región Central, por valor inicial de CIENTO SESENTA MILLONES QUINIENTOS DIECISIETE MIL DOSCIENTOS PESOS (\$160.517.200) M/CTE., que equivale a 176,67 SMLV<sup>30</sup>, con fecha de inicio del 27 de julio de 2021 y finalización del 30 de septiembre de 2021, en la **MODIFICACIÓN NO. 2. PRÓRROGA 2- ADICIÓN 1- AL CONTRATO 063 DE 2021** suscrita el 20 de septiembre de 2021 se evidencia una adición por CIENTO DOS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS (\$ 102.942.426) M/CTE, que equivale a 113,3 SMMLV. Superando el límite de las adiciones contractuales establecidas en el párrafo primero del artículo 40 de la Ley 80 de 1993<sup>31</sup>, realizando con esta adición obras que exceden el alcance del objeto contractual.

El 10 junio de 2021 la Región Administrativa y de Planeación Especial RAP\_E - Región Central, realizó los estudios previos con el fin de adelantar un proceso de Selección Abreviada de menor Cuantía, para **“REALIZAR LAS ADECUACIONES LOCATIVAS CON SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MOBILIARIO Y SOLUCIÓN TECNOLÓGICA PARA PONER EN FUNCIONAMIENTO LA SALA DEL AGRO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO SUMERCÉ DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACIÓN ESPECIAL REGIÓN CENTRAL – RAP-E”** para lo cual fueron publicados los Estudios previos, avisos y proyecto de pliego de condiciones con sus anexos y formatos, de conformidad con la legislación contractual en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II el 15 de junio de 2021, recepcionándose observaciones contra el mentado proyecto de pliego de condiciones, las cuales fueron objeto de pronunciamiento por parte de la entidad y se publicaron las respectivas adendas.

Dicho contrato fue adjudicado mediante Resolución 130 de 2021 del día 19 de julio de 2021, adjudicándosele a la sociedad REALTIME CONSULTING & SERVICES S.A.S con Nit. 900.127.417- 9, representado legalmente por (A.M.M.L.).

El día 20 de septiembre de 2021, el Director Administrativo y financiero de la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP\_E Región Central presentó al gerente y ordenador de gasto solicitud de trámite contractual mediante la cual solicitaba una adición por CIENTO DOS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS (\$102.942.426) M/CTE y una prórroga de 10 días calendario, argumentando en la justificación:

*“(…)1. Debido al movimiento de paneles de vidrio y estructuras metálicas en la oficina 902, se hace necesario realizar la restauración de algunas locaciones a fin de contar con un acabado uniforme en*

---

<sup>30</sup> Para el año 2021 el Salario Mínimo Legal Vigente es de \$908.526 M/CTE.

<sup>31</sup> La adición se realizó por un 64,13% del valor inicial, extralimitando el límite cuantitativo establecido en la Ley.

las instalaciones de la entidad y dar cumplimiento a los preceptos de seguridad y salud en el trabajo exigidos por la ARL.

2. Que para el cumplimiento del objeto del contrato primitivo se hace necesario incluir ítems nuevos o cantidades de obras adicionales a*í* (SIC) como mayores cantidades de obra, tal como se evidencia en el cuadro de presupuesto, las cuales se consideran esenciales para el fin y cometidos del objeto y contrato celebrado.

3. Que así mismo se deja constancia que no se trata de una adición al contrato sino de incorporar mayores cantidades de obra y obras adicionales, lo cual es absolutamente viable jurídica y técnicamente, en razón a que el presupuesto de obra fue fijado mediante el método de precios fijos unitarios, tal como lo ha señalado el consejo de estado en concepto de la SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil ocho (2008), con radicación, con Radicación No. 1.92, 1001-03-06-000-2008-00060-00, al dar respuesta a la siguiente pregunta:

*"1. En los contratos de obra pública pactados a precios unitarios, ¿se entiende que el valor del mismo es aquel estimado inicialmente? O por el contrario ¿su valor es el que resulte una vez se vayan conociendo las verdaderas cantidades de obra que se han ejecutado para cumplir el objeto contractual convenido?"*

*En los contratos de obra pública con pago pactado a precios unitarios, el valor del contrato es el que resulta de multiplicar las cantidades de obra efectivamente ejecutadas por sus precios unitarios; pero, para su celebración, el precio se expresa en un valor estimado, que corresponde a un valor inicial, y que está dado por las cantidades de obra y los precios unitarios por los cuales se hizo la respectiva adjudicación."*

En similar sentido el Honorable Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto 1439 de julio 18 de 2002, consejera Ponente, Dra. Susana Montes de Echeverri, respecto al contrato estatal de obra en lo que alude al aumento del valor final que no implica adición reseño:

*"1. No se requiere la celebración de contrato adicional en los contratos de obra por precios unitarios cuando lo que varía no es el objeto del contrato sino la estimación inicial de las cantidades de obra y, como consecuencia del aumento en las mismas, el valor final del contrato aumenta. Por ello, debe ejecutarse el contrato hasta su culminación y la administración debe realizar el manejo presupuestal requerido para atender sus propias obligaciones derivadas de la forma de contratación adoptada y pagar oportunamente al contratista la ejecución de la obra."*

4. Con base en lo anterior, es claro que para el caso concreto no estamos frente a una adición del contrato que estribe en la prohibición contenida en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, sino que por el contrario se trata de un incremento en su valor estimado, teniendo en cuenta la autonomía de la voluntad de las partes y en especial del sistema de pago fijado, es decir, con pago pactado a precios unitarios, que como lo ha expresado la jurisprudencia y la doctrina en el sentido que uno es el valor con el que se firma el contrato inicial ("valor inicial"), y otro es el valor final del contrato, atendiendo que las cantidades de obra es uno de sus elementos que son variables y, por tanto otro será el precio cuando concluya la obra.(...)"

Basados en dicha justificación las partes suscribieron el 20 de septiembre de 2021 la MODIFICACIÓN No. 2. PRÓRROGA 2- ADICIÓN 1- AL CONTRATO 063 DE 2021, con la correspondiente adición y prórroga anteriormente señalada.

Posterior a la suscripción del acta final suscrita por el contratista, el supervisor del contrato y las partes acuerdan realizar la correspondiente acta de liquidación mediante la cual se pudo verificar que el valor final del contrato fue por la suma de DOSCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS DIECINUEVE PESOS CON DIECISIETE CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$263.459.519,17 MCTE), dicha acta fue suscrita el 17 de diciembre de 2021, dando así por culminada dicha relación contractual.

En el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento llevada a cabo por la Contraloría General de la República, el día 21 de octubre de 2022 el equipo auditor llevo a cabo una visita técnica con el acompañamiento de ingeniero civil e ingenieros de sistemas funcionarios de la CGR, con el objeto de verificar el cumplimiento del Contrato de obra 063 de 2021, a partir de las evidencias recolectadas en el desarrollo de la visita realizada al proyecto denominado *“Realizar las adecuaciones locativas con suministro e instalación de mobiliario y solución tecnológica para poner en funcionamiento la Sala Agro del sistema de información del abastecimiento alimentario SUMERCÉ de la Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central RAP-E”*, con cargo a los recursos ejecutados por la RAP\_E.

Del informe de la visita técnica el ingeniero<sup>32</sup> a cargo relata lo siguiente:

*“(…) Posteriormente se realizó la misma inspección en las obras y mobiliario de las actividades que hicieron parte de la adición del contrato por valor de \$102.942.426. Estas obras se distribuyeron en todas las zonas del piso de oficinas de la RAP-E teniendo en cuenta que el objeto contractual hace referencia a la adecuación de la sala agro y que la adición presupuestal sobrepasa el 50% del presupuesto inicial.*

*Fueron verificados parcialmente todos los capítulos que componen el presupuesto de adición, se verificaron las adecuaciones en las diferentes áreas de oficinas, restauraciones a pisos, cielos rasos, instalaciones de guarda escobas, instalación de puertas, reubicación de mobiliario e instalación de paneles de vidrio, la construcción del muro en mampostería reforzado ubicado en el cuarto de archivo.*

## **Imagen 2. Espacios de Adecuaciones y Rehabilitación – sede RAP\_E Región Central.**

---

<sup>32</sup> La visita técnica realizada por parte de la CGR en la Sede de la Entidad se llevó cabo el día 21 de octubre de 2022.



Fuente. Registro fotográfico CGR

*Así mismo fueron revisados ítems de las instalaciones eléctricas verificando salidas de red, de iluminación e interruptores. Posteriormente fue revisado en el capítulo de redes y datos la instalación del cableado (cat6a) en el RACK de comunicaciones. De igual forma fueron revisados los tableros de distribución de red normal y regulada verificando el número de circuitos correspondiente al acta de recibo. Se verifico también el capítulo de protecciones verificando el número de aparatos instalados y en la misma sala tecnológica de control se verifico la UPS y el funcionamiento de la misma, la cual en este contrato debía ponerse en funcionamiento. Adicionalmente se verifico la instalación de la canaleta metálica que soporta los cables de la UPS y RACK (...)*”.

Las actividades ejecutadas en el contrato, que fueron desarrolladas en la adición contractual, se llevaron a cabo entre el 20 al 30 de septiembre de 2021, e involucran un alcance diferente al objeto contractual, encontrándose ítems parcialmente ejecutados dentro y fuera de la Sala Agro según el acta de recibo final y lo constatado en la visita de la CGR.

Si bien es cierto, la justificación para la adición contractual fueron las mayores cantidades, recordemos que, en el marco de un contrato de obra a precios unitarios, el concepto de mayores cantidades de obra se refiere a la ejecución de un ítem pactado en el contrato, pero cuyas cantidades exceden lo previsto en el acuerdo inicial. Por su parte, las obras adicionales son aquellas que no han sido estipuladas en el contrato, esto es ítems adicionales no previstos.

De acuerdo con la verificación del acta de inicio, así como la visita técnica encontramos en la adición ítems que no se encuentran en la determinación de las obligaciones específicas en el contrato inicialmente suscrito entre las partes, adicionalmente las obras ejecutadas en la ejecución exceden el objeto contractual al involucrar obras en toda la oficina y no en la Sala Agro como bien lo determina la cláusula primera del Contrato 063 de 2021.

## **Causa**

Al analizar el monto de la adición contractual unido a los ítems ejecutados por fuera de la Sala Agro, denota una extralimitación en las modificaciones contractuales tanto los establecidos en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 como la modificación de un elemento esencial del contrato como lo es el objeto contractual.

## Efecto

Encontramos en la modificación del objeto contractual, una adición por encima del 50% inicialmente pactado, donde la misma involucra la incorporación de ítems adicionales que extralimitaban el objeto contractual, constituyendo una presunta violación al principio de concurrencia establecido en la Ley 80 de 1993, basados en los anteriores hechos podemos encontrarnos dentro de los supuestos de naturaleza penal, para lo cual se hará el traslado correspondiente a la entidad competente.

Las anteriores situaciones se derivaron de un presunto incumplimiento de:

Los artículos 13, 209 y 333 de la Constitución Política de Colombia.

Los artículos 16 y 40 de la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

El Artículo 410 de la Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”

La Ley 734 de 2002<sup>33</sup>, “Por el cual se expide el Código General Disciplinario Único”.

## Respuesta de la Entidad y Análisis de respuesta.

La entidad en su respuesta<sup>34</sup> afirma que **“la mayoría de los ítems que se refieren se encuentran contemplados en el contrato inicial y los que no se encuentran se incluyeron como cantidades de obras adicionales, para lo cual se suscribió el modificatorio y una prórroga al contrato primigenio.”** En atención a lo anterior se revisó la minuta del contrato No. 063 de 2021 validándose las obras allí pactadas en el siguiente cuadro:

**Imagen 3. Alcance de actividades contratadas**

ITEMS	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO	UN/MED	CANTIDAD
1	CUARENTA CINCO (45 M2) DE DIVISIÓN EN VIDRIO TEMPLADO LAMINADO DE 8 MM, CON ESTRUCTURA DE ALUMINIO O DILATADORES, H= PISO A TECHO CANTIDAD.	M2	45
2	2 PUERTAS (DOS) PUERTAS H= 2.50 X 0.80 EN VIDRIO TEMPLADO CON ESTRUCTURA DE ALUMINIO, INCLUYE CERRADURA Y MANIJA. Y HERRAJES EN ALUMINIO.	GL	2
3	25 METROS CUADRADOS (25 MT2) DE MURO EN SUPER BOARD DOBLE CARA INCLUYE PINTURA 3 MANOS 0.12 M CON AISLAMIENTO EN FRESCASA. CON REFUERZOS PARA COLGAR VIDEO WALL PARED H=PISO A TECHO	M2	25
4	SUMINISTRO E INTALACION DE GUARDA ESCOBA EN MADERA (TIPO LAMINADO COLOR PISO EXISTENTE)	ML	15
5	CUATRO (4) PDU CERTIFICADA CONECTADA A LA RED REGULADA, 8 SALIDAS. MURO DE PROYECCION	GL	4
6	DOS (2) GRUMET DE SERVICIO (HDMI 2 PUNTOS DE RED 2 PUNTOS ELECTRICOS Y USB)	GL	2
7	SUMINISTRO E INSTALACION DE SEIS (6) LÁMPARAS LED 0.60 x 0.60	GL	6
8	UNA MESA EN MADERA LAMINADA PARA SALA DEL AGRO SUPERFICIE DE 4.50 M2 SEGÚN DISEÑO INCLUIDOS HUECOS PARA PUNTOS DE RED	GL	1
9	12 SILLAS PARA CON APOYO LUMBAR REGULABLE EN ALTURA. ESPALDAR RECLINABLE EN 4 POSICIONES DE ASIENTO EN ALTURA Y CON RODACHINES COLOR A CONVENIR	GL	12

Fuente. Minuta contrato 063 de 2021

<sup>33</sup> Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023, no obstante la misma se encontraba vigente durante la ejecución contractual

<sup>34</sup> Respuesta recibida mediante Sigedoc 2022ER0188903 del 10 de noviembre de 2022, remitido vía correo electrónico, se allega respuesta a la observación No. 10

Así las cosas, se verificaron los ítems y cantidades de obras pagadas y ejecutadas con base en el acta de recibo final del 17 de diciembre del 2021, de esta manera se observaron las mayores cantidades a las actividades inicialmente contratadas en la minuta del contrato, cuantificándose a continuación:

**Tabla 7. Mayores cantidades de obras contratadas inicialmente**

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDAD	TOTAL	MAYORES CANTIDADES
4	SUMINISTRO E INSTALACION DE GUARDA ESCOBA EN MADERA (TIPO LAMINADO COLOR PISO EXISTENTE)	ML	15	\$225.000,00	\$375.000,00
7	SUMINISTRO E INSTALACION DE 6 LAMPARAS LED 0.60x0.60	GL	6	\$90.000,00	\$540.000,00
TOTAL				\$315.000,00	\$915.000,00
DIFERENCIA TOTAL				\$600.000,00	

Fuente. CGR

Se determinaron las mayores cantidades de obras correspondientes a las actividades pactadas en la minuta del contrato. Así las cosas, se evidencia que el valor de mayores cantidades de obra por \$600.000,00 de los ítems contratados en la minuta del contrato, corresponden al 0,6% de la adición del contrato por valor de \$102.942.426.

Por lo anterior la diferencia entre el valor total de las mayores cantidades de obra inicialmente contratadas y la adición del contrato corresponde a \$102.342.426, valor que hace referencia a los ítems no previstos del contrato lo que equivale a un 63,75%.

Así las cosas, el total del valor adicionado al contrato sin las mayores cantidades de las obras inicialmente contratadas sigue siendo superior al 50% del valor del presupuesto inicial del contrato.

Adicionalmente la entidad manifiesta **”durante la ejecución se evidenció que el alcance de las obligaciones e ítems inicialmente contratados no eran suficientes para lograr que al final de la ejecución del contrato entrara en normal funcionamiento, por lo que de un comité de obra y luego de la recomendación del contratista y de los técnicos de la Región Central RAP\_E adoptó la decisión de incluir algunos ítems ya previstos y de incluir obras adicionales, como efectivamente se hizo”** dicha afirmación contrasta con lo verificado La visita técnica realizada por parte de la CGR en la Sede de la Entidad que se llevó cabo el día 21 de octubre de 2022, en donde se pudo determinar que la ejecución de obras adicionales exceden el área establecida en los estudios previos para la sala AGRO, al contar con un objeto bien delimitado y con una especificación del espacio bien definido, la inclusión de estos ítems adicionales ejecutados por fuera del área determinada

necesariamente constituye un desborde del objeto contractual, que al ser un elemento esencial del contrato, tal y como se expresó en la observación, su modificación conlleva a un nuevo objeto contractual sobre el cual debía llevarse a cabo un proceso contractual en lugar de una adición.

Por lo expuesto anteriormente la entidad no logra desvirtuar la observación, motivo por el cual se confirma el Hallazgo Administrativo con presunto alcance disciplinario y Penal dado que encontramos en la modificación del objeto contractual, una adición por encima del 50% inicialmente pactado, donde la misma involucra la incorporación de ítems adicionales que extralimitaban el objeto contractual.

### **Hallazgo No. 3. Rendición a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI). Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y para apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal PASF<sup>35</sup>.**

La Constitución Política de Colombia, estableció: “(...) Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley(...)”

Por otra parte, la Ley 734 de 2002<sup>36</sup>, modificada por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único.

*Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.*

La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.

La Ley 1955 de 2019 en su artículo 137 establece que la liquidación y recaudo de la Tarifa de Control Fiscal a la que se refiere el artículo 4 de la Ley 106 de 1993, será de competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de la presente vigencia fiscal.

El Decreto 403 de 2020, establece en el artículo 3. *PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

---

<sup>35</sup> COH\_6644\_2022\_-2-AU-CU

<sup>36</sup> Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023, no obstante la misma se encontraba vigente durante las vigencias 2020 y 2021.

a) *Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*

b) *Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*

d) *Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados....*

n) *Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal”*

*Decreto 403 de 2020:*

*ARTÍCULO 81. De las conductas sancionables. Serán sancionables las siguientes conductas:*

*g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.*

*La Resolución Reglamentaria Orgánica 0039 de 2020, expedida por la Contraloría General de la República, establece:*

*ARTÍCULO 6o. Conductas Sancionables. Son sancionables por la Contraloría General de la República, las siguientes conductas:*

*(...) g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por la Contraloría General de la República en desarrollo de sus competencias.*

*Adicionalmente, la resolución reglamentaria orgánica No.0042 de 2020 de la CGR. Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).*

*Artículo 1. OBJETO. (...) Los formatos, contenidos y estructuras para realizar la rendición de cuenta e informe y otra información a la Contraloría General de la República, se realizará a través de canales tecnológicos y mediante documento electrónicos.*

*Artículo 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El método y forma de rendir cuenta e informe y otra información, que se establecen por esta resolución, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y los particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación, que son sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición Constitucional y Legal.*

*Artículo 3. DEBER DE RENDIR CUENTA E INFORME. Es el deber legal y ético de todo gestor fiscal de “informar y responder” ante la Contraloría General de la República por sus decisiones, acciones, omisiones, gestión y resultados en la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos asignados, en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.*

*Artículo 4. INFORMAR Y RESPONDER. Se entiende por “informar” y “responder” la obligación que tiene el gestor fiscal de informarle a la Contraloría General de la República sobre la gestión fiscal desarrollada con los fondos, bienes y recursos públicos, asumiendo la responsabilidad que de ella se derive.*

*Artículo 5. CUENTA E INFORME: CUENTA E INFORME. Es la información que deben presentar los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República, sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos.*

*Artículo 6. OTRA INFORMACIÓN. Es la información sobre temas específicos que deben presentar las entidades del orden nacional, territorial y los particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos a la Contraloría General de la República.*

*Artículo 7. SISTEMA DE RENDICIÓN ELECTRÓNICO DE LA CUENTA, INFORME Y OTRA INFORMACIÓN (SIRECI). Es la herramienta tecnológica establecida como canal institucional por la Contraloría General de la República para que los representantes legales de las entidades nacionales, territoriales y particulares, que manejen fondos, bienes y recursos públicos, rindan cuenta, informe y otra información, reglamentadas en el presente acto administrativo.*

*Artículo 8. DEFINICIÓN. Es el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.*

*PARÁGRAFO 1. La información de la cuenta que deben rendir los representantes legales de los sujetos de vigilancia y control fiscal contiene la gestión fiscal sobre la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos, por una vigencia fiscal determinada.*

*PARÁGRAFO 2. Cada entidad conformará una sola cuenta consolidada que será remitida por el jefe del organismo respectivo a la Contraloría General de la República.*

*Según el Capítulo II. Rendición del **Informe anual consolidado** definición, responsables, contenido, período y término.*

Según el Capítulo IV. Rendición del Informe de la **Gestión Contractual** en el Artículo 27 establece que: son responsables de rendir la información contractual, los representantes legales de las entidades del orden nacional y los particulares sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República”.

En el Título III. **Rendición de otra información.** En el Capítulo II. **Información de obras inconclusas**, establece en su Artículo 50. RESPONSABLES. Son responsables de rendir la relación de obras civiles inconclusas, los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes y demás representantes legales de las entidades estatales, los demás ordenadores del gasto de quien dependa la toma de decisiones sobre la materia y los particulares sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República.

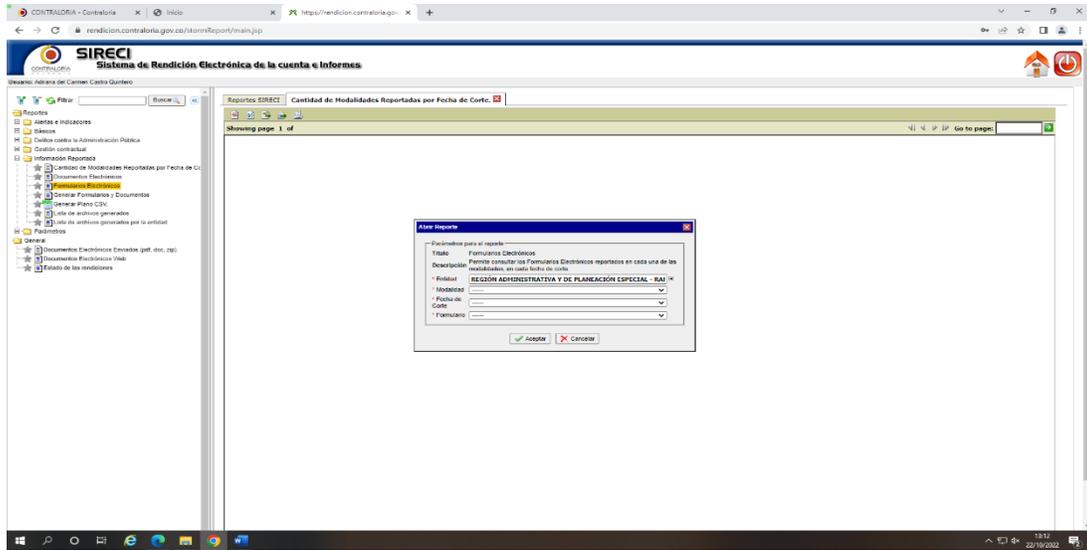
Por último, en el Título III. **Rendición de otra información.** Capítulo III. **Información de los procesos penales por delitos contra la administración pública** o que afecten los intereses patrimoniales del estado, establece en el Artículo 56: Responsables. Los jefes de entidades del orden nacional o los representantes legales en los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República y gobernadores, alcaldes distritales y municipales cuando manejen recursos públicos, de competencia de este órgano de control fiscal.

### **Situación detectada:**

Al realizar la consulta por parte del equipo auditor en el aplicativo SIRECI, referente de la información que le corresponde rendir, informar y responder a la RAP- E, se evidencia que el sujeto de control no ha realizado la rendición de la cuenta o informe anual consolidado (M-1), así como la información correspondiente a la Gestión Contractual (M-9), a delitos contra la Administración Pública (M-70) y Obras Civiles inconclusas o sin uso (M-71).

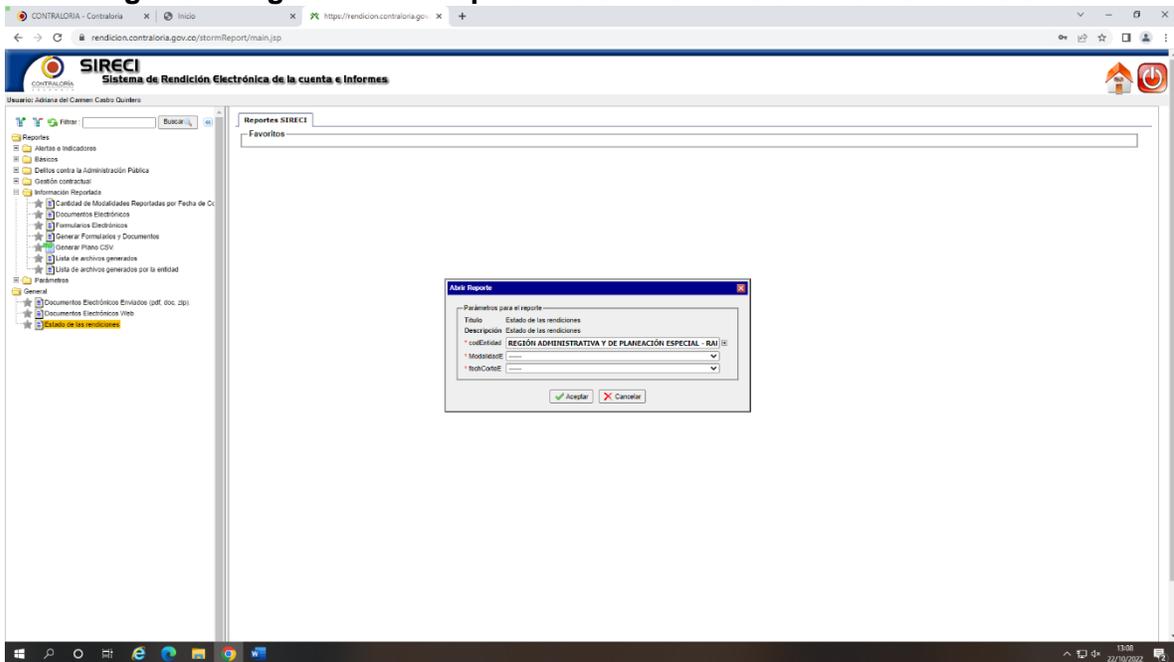
Para constancia de la anterior afirmación se incluyen las siguientes imágenes donde se puede evidenciar que no permite desplegar la modalidad, fecha de corte ni formulario, modalidades:

**Imagen 4. Imagen consulta aplicativo SIRECI – Formularios electrónicos**



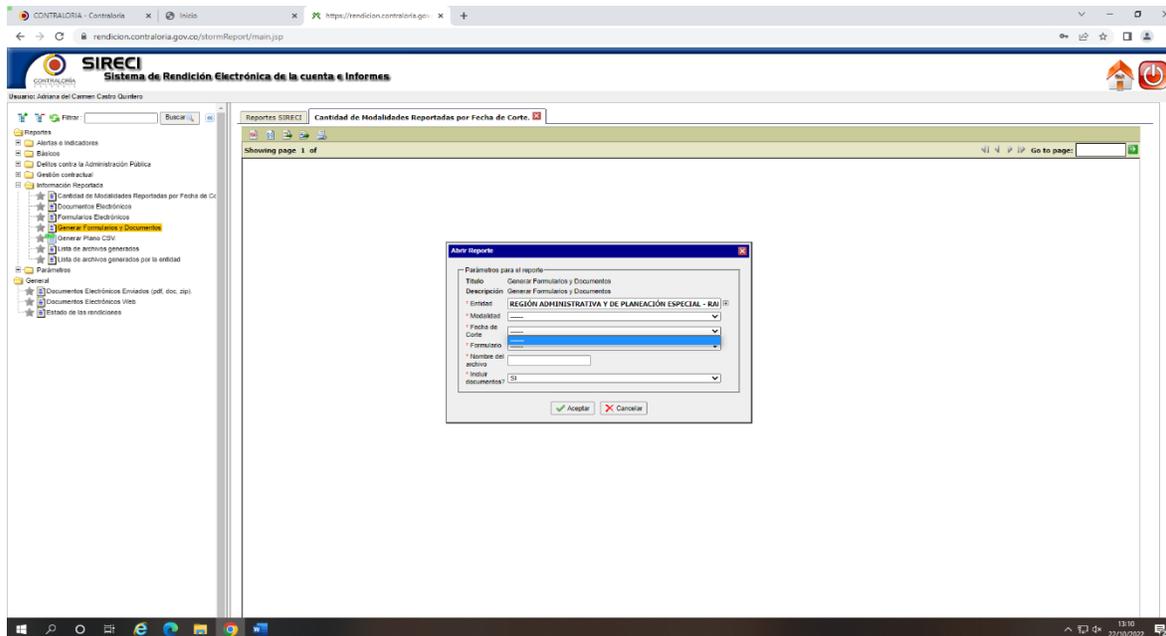
Fuente: Imagen tomada del aplicativo SIRECI, por parte del equipo auditor designado AC RAP\_E Región Central.

**Imagen 5. Imagen consulta aplicativo SIRECI – Estado de las rendiciones**<sup>[2]</sup>



Fuente: Imagen tomada del aplicativo SIRECI, por parte del equipo auditor designado AC RAP\_E Región Central.

**Imagen 6. Imagen consulta aplicativo SIRECI – Generar Formularios y documentos.**



Fuente: Imagen tomada del aplicativo SIRECI, por parte del equipo auditor designado AC RAP\_E Región Central.

De conformidad con lo anterior, es pertinente indicar que se realizó consulta ante la Oficina de Planeación de la CGR y se confirmó que fue habilitado el código (21676) para realizar la rendición de la cuenta a partir del mes de diciembre de la vigencia 2020 con la Modalidad de la Cuenta o informe anual Consolidado, de ahí en adelante se le ha autorizado para rendir todas las otras modalidades de la resolución 0042 del 25 de agosto del 2020.

En este mismo sentido, se relacionan las modalidades y periodicidad de la información pendiente de reportar por parte de la entidad:

**Tabla 8. Relación Información pendiente por rendir, informar y reportar Modalidades y Periodicidad**

Modalidades	Periodicidad
M-1 Cuenta o informe anual consolidado	Anual (vigencias 2020 y 2021)
M-9 Gestión Contractual	Mensual (Desde el 2021/02/28 al 2021/12/31) En la presente vigencia 2022 tampoco se ha realizado la rendición desde enero hasta septiembre de 2022.
M-70 Delitos contra la Administración Pública	Periodicidad: Semestral (2020/12/31 al 2021/12/31) Para el primer semestre de la vigencia 2022 tampoco se ha realizado la rendición.
M-71 Obras civiles inconclusas o sin uso	Mensual (Desde el 2021/02/28 al 2021/12/31) En la presente vigencia 2022 tampoco se ha realizado la rendición desde enero hasta septiembre de 2022.

Fuente: Aplicativo SIRECI, equipo auditor designado AC RAP\_E Región Central.

Adicionalmente, mediante documento Sigedoc 2022EE0170408 del 30/09/2022, el Director de la Oficina de Planeación solicitó al Representante Legal de la RAP-E: “(...) una vez verificados los formularios F25 que forman parte de la información que debe rendirse a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información - SIRECI, se pudo evidenciar que el sujeto de control que usted representa no llevó a cabo el registro respectivo necesario para establecer la Tarifa de Control Fiscal.”

Adicionalmente, advirtieron que: “(...) la entidad tiene el deber legal de realizar los respectivos reportes a través del aplicativo SIRECI dentro de los tiempos y formas allí establecidas, aclarando que la entrega de información a la que se refiere el presente requerimiento no la libera de dicha obligación.”

Por último, mediante Sigedoc 2022EE0188868 del 26/10/2022, se solicitó a la entidad expedir certificaciones donde se indicara quien ostentaba el cargo de Gerente General para las vigencias 2020, 2021 y 2022.

Así las cosas, se puede concluir que, con base en la consulta realizada, la RAP\_E ha incumplido su obligación de rendir la cuenta o Informe anual consolidado, los Informes de la Gestión Contractual, la Información de obras civiles inconclusas o sin uso y la información de los procesos penales por delitos contra la administración pública, acorde con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0042 del 25 de agosto de 2020 de la CGR.

La situación descrita anteriormente es causada por la omisión de la RAP-E en el cumplimiento de las obligaciones relacionadas en la Resolución que reglamenta el aplicativo SIRECI y genera deficiencias en la gestión administrativa de la entidad, limita los instrumentos establecidos para el desarrollo de las funciones de control en sus diversas modalidades, afecta el procedimiento de recaudo de la cuota de fiscalización teniendo en cuenta que el artículo 137 de Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 determina que la liquidación y recaudo de la tarifa de control fiscal de que trata el artículo 4º de la Ley 106 de 1993, y como quiera que contraviene el cumplimiento de deberes administrativos y principios de la función administrativa en particular el principio de publicidad, se ha causado una presunta infracción con incidencia disciplinaria; sin perjuicio del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, estipulado en el artículo 81 literal g, que se cita:

*g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.*

El anterior hallazgo se presenta con presunta incidencia disciplinaria y para apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal - PASF.

### **Respuesta de la entidad<sup>37</sup>**

La entidad en su respuesta manifestó lo siguiente, a continuación, se consignan los apartes más relevantes:

---

<sup>37</sup> Remitida mediante Sigedoc 2022ER0184734 del 3 de noviembre de 2022.

*“No obstante, la interpretación del envío fue que con el diligenciamiento con el STORM USER se realizaba el envío automático de la información, más aún cuando luego de diligenciar la información se generaba el archivo .str denominado “inf\_enviados”.*”

*“El día 25 de octubre de 2022 Mesa de Servicio CGR – SIRECI nos informó a la RAP-E Región Central que “informamos que, de acuerdo a los pantallazos que adjuntan, ustedes sí han generado los archivos str en el módulo de diligenciamiento stormUser, pero no han enviado los archivos por medio del módulo de transmisión stormWeb”.*”

### **Análisis CGR:**

La entidad responde que se presentó una interpretación que daba por diligenciada la información por el archivo que se generaba de inf enviados luego del diligenciamiento del STORM USER en los siguientes términos: *“la interpretación del envío fue que con el diligenciamiento con el STORM USER se realizaba el envío automático de la información, más aún cuando luego de diligenciar la información se generaba el archivo .str denominado “inf\_enviados”.*”

Sin embargo, es del caso precisar que analizada la imagen que acompaña la respuesta, encontramos en la barra de herramientas los siguientes textos:

Este equipo – Disco local – usuarios – jvargas – StormCGeneral - StorUser y termina en inf\_enviados,

Por lo tanto, de la descripción de la ubicación del archivo, se evidencia que el mismo está ubicado en el equipo personal del usuario jvargas, en el disco local del usuario y no es el resultado de un archivo que esté en línea con el aplicativo SIRECI.

Así las cosas, la interpretación de la entidad en el sentido que daba por diligenciada la información por el archivo que se generaba de “inf enviados” es errónea y no tiene la virtud de desvirtuar la observación, por lo tanto, la misma se configura como hallazgo.

Ahora bien, con relación a la solicitud realizada a la mesa de servicio de la CGR en donde concede respuesta a la entidad en los siguientes términos: *“informamos que, de acuerdo a los pantallazos que adjuntan, ustedes sí han generado los archivos str en el módulo de diligenciamiento stormUser, pero no han enviado los archivos por medio del módulo de transmisión stormWeb”.* Aquí podemos apreciar el aspecto que explica la situación analizada, la entidad generó los archivos en el módulo de diligenciamiento stormUser, no obstante, no enviaron los archivos por medio del módulo de transmisión stormWeb. (Subrayado fuera de texto).

Conforme a lo anterior, la CGR ratifica el hallazgo, por cuanto se presentó la omisión por parte del representante legal de la entidad de rendir la cuenta e informes y otra información

a través del aplicativo SIRECI, incumpliendo lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0042 del 25 de agosto de 2020 de la CGR, manteniendo las mismas incidencias comunicadas Administrativa, presunta incidencia disciplinaria y para apertura del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal - PASF.

#### **Hallazgo No. 4. Gestión Documental de Contratos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y para apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal - PASF<sup>38</sup>.**

La Constitución Política de Colombia, establece que:

*(...) Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...).*

La Ley 594 de 2000, establece que:

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

- a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley;*
- b) Importancia de los archivos. Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional;*
- c) Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia, y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano.*
- d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos.*
- e) Dirección y coordinación de la función archivística. El Archivo General de la Nación es la entidad del Estado encargada de orientar y coordinar la función archivística para coadyuvar a la eficiencia de*

---

<sup>38</sup> COH\_7100\_2022-2-AU-CU

*la gestión del Estado y salvaguardar el patrimonio documental como parte integral de la riqueza cultural de la Nación, cuya protección es obligación del Estado, según lo dispone el título I de los principios fundamentales de la Constitución Política;*

*f) Administración y acceso. Es una obligación del Estado la administración de los archivos públicos y un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos, salvo las excepciones que establezca la ley;*

*g) Racionalidad. Los archivos actúan como elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública y como agentes dinamizadores de la acción estatal. Así mismo, constituyen el referente natural de los procesos informativos de aquélla;*

*h) Modernización. El Estado propugnará por el fortalecimiento de la infraestructura y la organización de sus sistemas de información,*

*estableciendo programas eficientes y actualizados de administración de documentos y archivos;*

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

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

*k) Interpretación. Las disposiciones de la presente ley y sus derechos reglamentarios se interpretarán de conformidad con la Constitución Política y los tratados o convenios internacionales que sobre la materia celebre el Estado colombiano”.*

Artículo 24. *Obligatoriedad de las tablas de retención.* Será obligatorio para las entidades del Estado elaborar y adoptar las respectivas tablas de retención documental.

Acuerdo 002 de 2014 (14 de marzo de 2014). A.G.N.

“Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1°. *Finalidad del expediente.* El expediente además de ser la esencia de las actuaciones de la administración, pues reúne de manera orgánica los documentos que se producen o reciben en desarrollo de un mismo trámite o actuación y se acumulan de manera natural reflejando el orden en que dicho trámite es ejecutado, es la base de la organización archivística sobre la cual se establecen las series y subseries documentales que conforman un archivo.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* El presente Acuerdo aplica a todas las entidades públicas en sus diferentes niveles, nacional departamental, distrital municipal, de las entidades territoriales indígenas, y demás entidades territoriales que se creen por ley, así como las entidades privadas que cumplen funciones públicas y demás organismos regulados por la Ley 594 de 2000.

Acuerdo 004 de 2019 (30 de abril de 2019). A.G.N.

Por el cual se reglamenta el procedimiento para la elaboración, aprobación, evaluación y convalidación, implementación, publicación e inscripción en el Registro único de Series Documentales – RUSD de las Tablas de Retención Documental – TRD y Tablas de Valoración Documental – TVD.

Artículo 1. *Objeto y Ámbito de aplicación.* Las entidades del Estado del orden nacional, departamental, distrital y municipal, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los órganos autónomos e independientes, deben elaborar, aprobar, evaluar y convalidar, implementar, publicar e inscribir en el Registro Único de Series Documentales – RUSD sus Tablas de Retención Documental – TRD y sus Tablas de Valoración Documental – TVD de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo y demás normas que expida el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado.

Artículo 3°. *Requisitos técnicos generales para la elaboración de las Tablas de Retención Documental — TRD y Tablas de Valoración Documental – TVD.* Las Tablas de Retención Documental – TRD y las Tablas de Valoración Documental – TVD deberán elaborarse para los documentos de archivo que produce la entidad, tanto físicos como electrónicos, en cualquier soporte y formato, con fundamento en los requisitos técnicos generales.

Artículo 4°. *Procedimiento para la elaboración de las Tablas de Retención Documental — TRD.* Las Tablas de Retención Documental – TRD deberán elaborarse teniendo en cuenta las respectivas etapas.

El Decreto 403 de 2020, en su artículo 81, literal h, establece: “Artículo 81. De las conductas sancionables. Serán sancionables las siguientes conductas:

h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.

Resolución Orgánica 0039 de 2020, determina que:

ARTÍCULO 1o. NATURALEZA. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal de competencia de la Contraloría General de la República es de naturaleza administrativa especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal, y se rige por la Parte Primera, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 6o. CONDUCTAS SANCIONABLES. Son sancionables por la Contraloría General de la República, las siguientes conductas:

g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por la Contraloría General de la República en desarrollo de sus competencias.

h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por la Contraloría General de la República incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.

**Condición:**

Realizada la revisión y análisis de los expedientes contractuales que contienen los documentos soporte que forman parte de la muestra seleccionada de cuarenta y uno (41) contratos y convenios, se evidencian las siguientes situaciones:

- Los expedientes contractuales<sup>39</sup> solicitados mediante el oficio AG8-1-5 del 30 de agosto de 2022<sup>40</sup>, en especial el Contrato 056 de 2020, el Convenio 056 de 2021, y el Convenio 081A de 2020, no cumplen con la finalidad que debe tener todo expediente, pues no reúne de manera orgánica los documentos en la creación, conformación y gestión de los mismos, evidenciándose carpetas o directorios repetidos, y vacíos, igualmente, documentos repetidos en varios contratos, incumpliendo los artículos 17, 19 y 20 del Acuerdo 002 de 2014 del A.G.N.

Así las cosas, el Contrato 056 de 2021 del cual se realizó en dos (2) oportunidades reiteración de la información<sup>41</sup>, no fue remitida; igualmente, el contrato 056 2020 no presentó los informes de supervisión<sup>42</sup>, solo fueron remitidos los “certificados de cumplimiento”, firmados por el supervisor, lo cual no permitió realizar una evaluación completa de dicho contrato. Así mismo, el Contrato 081A de 2020<sup>43</sup>, no se evidenciaron la totalidad de entregables determinados en el contrato, pese a que se reiteró su solicitud.

Igualmente, mediante oficio AG81-12<sup>44</sup> fue requerida a la entidad, la cual en su respuesta adjuntó la carpeta del contrato 056 de 2021 vacía, como se observa a continuación:

### **Imagen 7. Respuesta oficio AG81-12, carpeta vacía contrato 056-2021**

---

---

<sup>39</sup> Correspondientes a la muestra seleccionada.

<sup>40</sup> Es importante precisar que todos los oficios fueron remitidos por el Líder de Auditoría al Gerente de la entidad, mediante el correo electrónico institucional.

<sup>41</sup> Oficios AG8-1-007 y 012 de septiembre 08 y 22 de 2022, respectivamente.

<sup>42</sup> Oficios AG8-1 - 007 y 013 del 8 y 27 de septiembre de 2022.

<sup>43</sup> Este convenio no generó ningún valor o erogación.

<sup>44</sup> Oficio del 22 de septiembre de 2022

028-2021	6 de octubre	egomez@regioncentralra.gob.ec	0 elementos	Compartido
030-2021	6 de octubre	egomez@regioncentralra.gob.ec	2 elementos	Compartido
034-2021	6 de octubre	egomez@regioncentralra.gob.ec	13 elementos	Compartido
055-2021	6 de octubre	egomez@regioncentralra.gob.ec	12 elementos	Compartido
056-2021	6 de octubre	egomez@regioncentralra.gob.ec	0 elementos	Compartido

Fuente. Carpeta OneDrive RAP-E Región Central. correspondencia recibida oficina 12

Es importante resaltar, que la primera solicitud de información de la muestra de contratos a evaluar se realizó mediante el oficio AG8-1-5 del 30 de agosto de 2022, empero, a partir de allí, la CGR ha enviado dieciocho (18) oficios reiterativos<sup>45</sup>, por cuanto la información no se remitió completa y oportunamente, afectando la revisión y análisis de los expedientes por parte del ente de control.

- La entidad no cumple cabalmente con la foliación de los expedientes analizados que garantice la integridad y autenticidad del expediente y los documentos que lo integran, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Acuerdo antes citado.
- Según reunión sostenida con directivos de la RAP\_E Región Central, el día 07 de octubre de 2022<sup>46</sup>, y en desarrollo de la revisión y análisis de los expedientes contractuales, se evidenció que la entidad no está cumpliendo con la obligatoriedad de elaborar y adoptar las respectivas tablas de retención documental, establecidas en el Artículo 24 de la Ley 594 de 2000 y el Acuerdo 004 de 2019 del A.G.N., por cuanto no fueron ajustadas en su oportunidad para las vigencias 2020 y 2021, época de pandemia, para poder llevar los expedientes contractuales de manera digital, lo anterior, teniendo en cuenta que fue de esta forma que se desarrolló el procedimiento.

Estas situaciones denotan falta de control y seguimiento en la gestión documental, en especial, en los archivos contractuales, evidenciándose incumplimiento en los artículos 4 y 24 de la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos, incumpliendo los principios de la función administrativa, en particular, el principio de eficacia, enmarcadas en el artículo 209 de la Constitución Política, así como también los Acuerdos 02 de 2014 y el 004 de 2019 del Archivo General de la Nación, aspectos que para la ejecución del auditoría, dificultaron la revisión y análisis de los mencionados expedientes. En consecuencia, este hallazgo conlleva una presunta incidencia disciplinaria y para apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal - PASF.

## Respuesta de la entidad y Análisis de respuesta.

<sup>45</sup> Oficios AG8-1-007, 010, 011, 012, 013, 015, 016, 017, 019, 020, 022, 023, 024, 027, 029, 030, 031 y 036 del 08, 14, 16, 22, 27, 28 y 29 de septiembre y el 03, 05, 06, 07, 10, 12, 14, 18, 20 y 25 de octubre de 2022, respectivamente.

<sup>46</sup> Acta de visita en tres (3) folios).

En la respuesta suministrada por la entidad<sup>47</sup> manifiesta que, “(...) Durante el confinamiento preventivo obligatorio provocado por la pandemia y al carecer de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo – SGDEA1, la RAP-E dispuso dentro de las herramientas colaborativas el uso de SharePoint para almacenar, organizar y compartir información desde cualquier dispositivo, en el cual se conformaron y alimentaron los expedientes virtuales en las carpetas compartidas, de acuerdo con las Tablas de Retención Documental” (...).

*Durante la pandemia, el Archivo General de la Nación emitió la circular 001 de 2020 por medio de la cual se impartieron lineamientos para la administración de expedientes y comunicaciones oficiales, señalando entre otras cosas, la necesidad de incorporar en los respectivos expedientes los documentos originados, recibidos, tramitados y firmados durante la contingencia (...).*

La CGR expresa que, si bien es cierto que la Circular 001 de 2020 del AGN, en el literal B1<sup>48</sup>, impartió lineamientos para la administración de expedientes y comunicaciones oficiales, también fijó límite, una vez superada la emergencia, para incorporar en los respectivos expedientes los documentos originados, recibidos, tramitados y firmados durante la misma.

*“Justamente, las acciones que está implementando la administración tendientes a la organización, conservación e incorporación al expediente de los documentos producidos durante la pandemia ha demandado la sensibilización del recurso humano impactado por el cambio de administración, rotación y consolidación de la planta de personal acaecidos en el año 2022, unido a lo anterior, las actividades requeridas demandan recursos financieros importantes que está gestionando la Entidad debido a sus limitados ingresos (...).*

*Asimismo, refieren ustedes que no se suministró la totalidad de los entregables del contrato 81 A-2020, por lo que debe reiterarse que en ningún momento se ha querido ocultar información por el contrario se aportó exclusivamente lo dispuesto en los archivos de la entidad y frente a la reiteración se dio traslado a los supervisores para que fueran ellos quienes aportaran el material solicitado, agotando (...).*

*Al carecer de SGDEA no le es posible a la RAP-E realizar procesos de foliado electrónico en los términos y condiciones exigidas para ello; o el ajuste a las TRD por la transformación de tipos documentales físicos en electrónicos en los términos del artículo 23 del Acuerdo 19 de 2014”.*

Al respecto, para la CGR, es importante precisar que el artículo 23 del Acuerdo 002 de 2014 expresa que, “Las entidades públicas deberán utilizar mecanismos electrónicos seguros para garantizar la integridad y autenticidad en el cierre de los expedientes, así como otros mecanismos o procedimientos que se creen en el futuro, de acuerdo con los avances de la tecnología”. En

---

<sup>47</sup> Sigedoc 2022ER0188903 del 10 de noviembre de 2022.

<sup>48</sup> En virtud del principio de Orden Original establecido en el artículo 11 de la Ley 594 de 2000, las entidades deberán una vez superada la emergencia, incorporar en los respectivos expedientes los documentos originados, recibidos, tramitados y firmados durante la contingencia, para lo cual deberán validar si es necesario imprimir y tomar firmas manuscritas. Los documentos se deben incluir en los Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado. [www.archivogeneral.gov.co](http://www.archivogeneral.gov.co) / información al ciudadano / sistema de peticiones, quejas y reclamos. E-mail: [contacto@archivogeneral.gov.co](mailto:contacto@archivogeneral.gov.co) - Cr. 6 No. 6-91 Tel: 328 2888 - Fax: 337 2019 Bogotá D.C., Colombia. Fecha: 2020-03-17 V:9 GDO-FO-01 expedientes de acuerdo con su clasificación según la respectiva Tabla de Retención Documental (TRD), actualizando la Hoja de Control y diligenciando el Inventario Documental (FUID).

consecuencia, la CGR considera que la entidad contó con el tiempo suficiente para implementar dichos mecanismos para el cierre de los expedientes electrónicos.

### **Hallazgo No. 5. Planeación Precontractual en el Contrato 013 de 2020 vigencia 2020. Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria<sup>49</sup>.**

El artículo 334 de la Constitución dispone que la intervención del estado en la economía tiene como finalidad la racionalización de las actividades en el ámbito económico. Según la doctrina, con la racionalidad se pretende anticipar de mejor manera las consecuencias futuras de las acciones. De esta forma la Constitución le exige al Estado cuando interviene en la economía que considere las consecuencias futuras de sus intervenciones, es decir, lo obliga a analizar la adecuación entre los medios y los fines perseguidos, para determina si estos medios no son adecuados para cumplir el fin propuesto.

A su turno, el artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjuntos, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, es otras palabras, actuar de forma eficiente.

Al respecto, vale la pena resaltar lo señalado en la sentencia C-035 de 1999:

*“Los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas, constituyen precisamente orientaciones que deben guiar la actividad de éstas para que la acción de la administración se dirija a obtener la finalidad o los efectos prácticos a que apuntan las normas constitucionales y legales, buscando el mayor beneficio social al menor costo. En tal virtud, la observancia de dichos principios no constituye un fin en sí mismo, pues su acatamiento busca precisamente que se convierta en realidad el cumplimiento de los deberes sociales del Estado en materia ambiental. El posible conflicto entre la efectividad de los aludidos principios de la función administrativa y la necesidad de cumplimiento de los deberes sociales del Estado se resuelve en beneficio de esto último, porque es inconcebible que aquéllos predominen sobre el bien superior de atender valiosos deberes sociales del Estado, como son los atinentes a la preservación del ambiente. (...)”*

Estos principios son acogidos por la normativa sobre contratos en varias disposiciones. Por ejemplo, el artículo 25 de la Ley 80 recoge los principios de economía y eficacia y, entre otros aspectos, señala que en los procesos contractuales del Estado (i) se debe tener “en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los

---

<sup>49</sup> COH\_7565\_2022-2-AU-CU

administrados” y (ii) los trámites se debe adelantar “con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”. en esa misma línea, la Ley 489 de 1998, a su turno, reitera que “La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.”

La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario. El Artículo 34, numeral 1 de la Ley 734 de 2002 expresa: “(...) *Son deberes de todo servidor público cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, las leyes, los decretos, los acuerdos municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones (...)*”.

El Consejo de Estado<sup>50</sup>, estableció:

La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora, 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) (...)
- (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 presupuestales 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, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante;
- (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección B, 31 de agosto de 2011, exp. 18080, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

## **CONDICIÓN**

### **I. DEFICIENCIA EN LA PLANEACIÓN DEL CONTRATO 013 DE 2020.**

En el contrato de prestación de servicios No. 013 de 2020 suscrito el día 31 de enero de 2020 entre la Región Administrativa y de Planeación Especial RAP\_E - REGIÓN CENTRAL y J.R.S.P., por valor inicial de SESENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS (\$66.000.000) M/CTE. Por un término inicial de seis meses, con fecha de inicio del 4 de febrero de 2020.

De acuerdo con los estudios previos de la entidad, el presente contrato cuenta con el objeto de “Prestar servicios profesionales de apoyo para las actividades de relacionamiento interinstitucional con actores relevantes a nivel nacional e internacional “.

Contando adicionalmente con las siguientes obligaciones específicas:

1. Elaborar un plan de trabajo en el que se determinen las distintas acciones encaminadas al desarrollo del objeto contractual.
2. Realizar las gestiones requeridas para llevar a cabo las reuniones y mesas de trabajo con actores políticos de los territorios asociados, encaminadas al desarrollo de los temas relevantes desde la misionalidad de la Región Central RAP-E.
3. Brindar asesoría, acompañamiento y seguimiento a los temas de interés de la RAP-E presentados ante el Congreso de la República, con el fin de contribuir al posicionamiento de la Región Central RAP-E y construir los documentos de incidencia política correspondiente.
4. Asesora y apoyar las acciones encaminadas a la articulación de los programas y proyectos implementados o por implementar con la RAP-E con concejales y diputados de los territorios asociados.
5. Asesorar, apoyar y acompañar la estructuración y desarrollo de encuentros multinivel con los diferentes actores políticos con la Región Central RAP-E
6. Asesorar, apoyar y acompañar la estructuración y desarrollo de encuentros de articulación misional con actores internacionales que contribuyan al posicionamiento de la Región Central RAP-E como esquema asociativo.
7. Elaborar informe mensual de actividades y avances realizados en ejecución del objeto contractual.
8. La demás que le sean asignadas por el supervisor de acuerdo con el objeto del contrato.

Revisando el plan de trabajo de las acciones que el contratista presentó, así como la verificación de los informes mensuales, no se encuentran actas o soportes que muestren los logros alcanzados en las reuniones desarrolladas, dentro de la hoja de vida del contratista no se observa experiencia profesional en materia de trámite legislativo, adicionalmente que no se cuentan con soportes de los documentos de incidencia política en los temas de interés de la RAP\_E Región Central.

No obstante, que en los informes mensuales presentados por el contratista se deja constancia que los productos entregados se basaron en informes verbales al gerente, es imposible para el equipo auditor evidenciar resultados palpables producto de la ejecución contractual.

Adicionalmente se suscribió una adición y prórroga al Contrato 013 de 2020, por un tiempo de TRES (3) MESES y un valor de TREINTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$33.000.000) M/CTE, la supervisión del contrato justificó la modificación basados en la siguiente justificación.

*“(...) De acuerdo a lo desarrollado en la ejecución del contrato 013 de 2020 el señor J. R.S. ha cumplido con cada una de las obligaciones contractuales, llevando a cabo un trabajo que logró posicionarse ante los asociados, ante los actores nacionales del congreso y las asambleas departamentales, donde se propone que con los productos desarrollados, las nuevas necesidades identificadas con las reuniones sostenidas con los asociados se pueda adelantar las siguientes acciones:*

- 1. Diseñar y Realizar el encuentro de la bancada de la región central con participación de expertos nacionales e internacionales, sobre los procesos de integración regional.*
- 2. Diseñar y Realizar el encuentro de la Red Diputados de la región central con participación de expertos nacionales e internacionales, sobre los procesos de integración regional.*
- 3. Apoyar los espacios de capacitación, foros, seminarios y congresos en el componente interinstitucional de integración regional con actores nacionales e internacionales*
- 4. Diseñar y Realizar una alianza para fortalecer la integración regional con un actor de carácter internacional. (...)”*

Dicha acta de modificación se suscribió el 3 de agosto de 2020. El plazo contractual inicial fue de SEIS (6) MESES, y previo al vencimiento se hizo una adición y prórroga por TRES (3) MESES, más, lo que en definitiva estableció que la duración del contrato sería de NUEVE (9) MESES; sin embargo el 30 de agosto de 2020, se recibió una comunicación por parte del contratista, (...), una solicitud de terminación anticipada del contrato, aduciendo a que razones personales le impedían continuar con la ejecución del contrato; solicitud que fue aceptada por parte de la entidad, siendo esta la fecha de terminación de la ejecución del contrato.

El contrato se liquidó el 13 de julio de 2021, ejecutándose la suma de SETENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS (\$75.900.000) M/CTE.

## **Causa**

Al analizar las labores ejecutadas por el contratista, es imposible determinar de manera cierta el producto o beneficio general que su ejecución produjo para la entidad.

## **Efecto**

Frente a la imposibilidad de determinar productos tangibles que permitieran medirse en la evaluación de la ejecución contractual, se presentaron falencias de planeación al vulnerar los principios de la función administrativa de economía y eficacia lo que generó una gestión ineficiente e inoportuna que no se aplicó al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Lo anterior derivó a un incumplimiento de:

- Artículo 209 y 334 de la Constitución Política de Colombia.
- El artículo 25 de la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.
- La ley 489 de 1998
- La Ley 734 de 2002, “Por el cual se expide el Código General Disciplinario Único”.

### **Respuesta de la entidad y Análisis de respuesta.**

La entidad en su respuesta<sup>51</sup> argumenta, “*para la celebración del contrato de prestación de servicios No. 013 de 2020, se agotó el procedimiento previo, de tal suerte que, cuenta con estudios y documento previos, soporte de disponibilidad presupuestal, verificación de la idoneidad de la persona natural junto con la pertinencia ante la insuficiencia de personal para cubrir las actividades contratadas, las cuales valga resaltar, comportan una obligación de medio por parte del contratista y no de resultado tal y como se plasmó en las obligaciones específicas de la minuta, pues si se tratara de obtención de otro tipo de productos estaríamos posiblemente frente a otra modalidad de contratación.”* (Subrayado fuera del texto).

De conformidad con el artículo 8° de la Ley 42 de 1993 dentro de los principios de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en encuentran los principios de economía y eficacia. La determinación del control fiscal ha sido establecido constitucionalmente “(...) a partir de los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, ha implicado que el legislador determine que dicho control debe ejercerse ‘de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos”<sup>52</sup> (Subrayado fuera de texto).

---

<sup>51</sup> En oficio Sigedoc 2022ER0194581 del 17 de noviembre de 2022, remitido vía correo electrónico por parte de la RAP\_E - Región Central, se allega a la CGR respuesta a la observación No.13.

<sup>52</sup> Sentencia C-557 de 2009

Las obligaciones de medio son aquellas que le exigen al deudor diligencia, cuidado y pericia para asumir aquellas conductas orientadas a un resultado, sin que ello implique asegurar esto último, para la medición de la diligencia, es menester encontrar una trazabilidad de las acciones desempeñadas, dada la falta de evidencias acerca de cómo desarrolló las funciones el contratista, es imposible para los órganos de control determinar que dichas acciones conllevaron en una asignación de recursos eficiente, es por tal razón que se hace necesario al momento de la determinación de las obligaciones contractuales, estas se encuentren formuladas de forma expresa y concreta que permitan ser medidas mediante productos tangibles determinados o determinables.

Dado que la entidad en su respuesta no aporta evidencias que permiten determinar el alcance de las acciones desempeñadas por el contratista en la medida que sus obligaciones específicas no se encontraban bien determinadas desde los estudios previos, no se logra desvirtuar la observación, confirmando el Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por las deficiencias presentadas en la planeación del Contrato 013 de 2020.

### **Hallazgo No. 6. Supervisión y liquidación del Contrato 078 de 2020. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria<sup>53</sup>.**

El artículo 13 de la Ley 80 de 1993 creó el marco jurídico a través del cual las entidades públicas colombianas pueden suscribir contratos con organismos extranjeros o internacionales, fijando como reglas principales:

- a) Si el contrato es celebrado en el exterior, se podrá regir en su ejecución por las reglas del país en donde se haya suscrito, salvo que se ejecute en Colombia, caso en el cual primará la aplicación del Estatuto General de Contratación Ley 80 de 1993 sobre las estipulaciones en contrario.
- b) Si el contrato es celebrado en Colombia y debe ejecutarse en el extranjero, su régimen jurídico podrá ser el de la ley extranjera.
- c) Si el contrato es “financiado con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pagos y ajustes<sup>54</sup>”.

En desarrollo de lo anterior, se expidió la Ley 1150 de 2007 *“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”*, la cual contempló en su artículo 20 que:

---

<sup>53</sup> COH\_5935\_2022\_AU\_CU

<sup>54</sup> Dicho numeral fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, dado que esta Ley vino a modificar la aplicación de la ley en convenios de cooperación.

*“Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993.*

*Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.*

*Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.*

*Parágrafo 1. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.*

*Parágrafo 2. Las entidades tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.”*

Lo anterior en concordancia con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.4.4.1., de Decreto 1082 de 2015 que consagra:

*“Artículo 2.2.1.2.4.4.1. Régimen aplicable a los contratos o convenios de cooperación Internacional. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a estas operaciones en los acuerdos celebrados, o sus reglamentos, según el caso. En caso contrario, los contratos o convenios que se celebren en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con recursos de origen nacional se someterán al presente título. (...)*

La función de supervisión de contratos, la Ley 1474 de 2011, en su artículo 83 la define en los siguientes términos:

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

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

*estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

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

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

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

*PARÁGRAFO 1. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

*PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional reglamentará la materia». (Subraya fuera del texto)*

**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. [...]*

La función de supervisión del contrato **es una actividad administrativa propia de la entidad, que se deriva de los deberes de la entidad respecto del contratista y contemplados en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993**, entre los cuales se contempla, entre otros:

«ARTÍCULO 4º. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante. (...)

De acuerdo con la norma transcrita, la supervisión la realizará directamente la entidad estatal a través de sus servidores públicos cuando no requiera conocimientos especializados. No obstante, cuando lo amerite el respectivo caso, podrá contratar personal de apoyo, para que le brinde el soporte requerido al Supervisor del contrato a través de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con el objeto de realizar adecuadamente su labor de supervisión.

De acuerdo con el Manual de Contratación, supervisión e interventoría de contratos de la de la RAP\_E- Región central, adoptado mediante Resolución 023 de 2015, establece las siguientes disposiciones en materia de supervisión:

*“4.6.2 OBJETIVOS DE LA SUPERVISIÓN REVISIÓN Y CONTROL A CARGO DE LOS SUPERVISORES Y/O INTERVENTORES: a los supervisores y/o interventores corresponderá la revisión de antecedentes del contrato o convenio suscrito, de los derechos y obligaciones contractuales y mecanismos pactados para el reconocimiento de los pagos a que haya lugar. Esta función comprende:*

- a. Intervención en la coordinación, vigilancia y control de la ejecución del objeto contratado, garantizando que las obligaciones contractuales sean cumplidas y permitiendo a la entidad tramitar los pagos al contratista de manera adecuada y oportuna.*
- b. Elaboración del acta de inicio de la ejecución del contrato.*
- c. Presentación mensual de informes sobre la ejecución contractual, debe presentarse informe anexo al acta de recibo parcial y/o final de los contratos, sustentando el pago de las obligaciones cumplidas por parte de los contratistas.*
- d. Elaboración y envío de proyecto de acta de liquidación, acompañada de los documentos que le sirvan como soporte, debe dejar constancia sobre los acuerdos, conciliaciones y transacciones a los que lleguen las partes.*

*4.6.3 PROCEDIMIENTO PARA EJERCER LA SUPERVISIÓN: al momento y plazo para ejercer la función:*

- La actividad de los supervisores inicia cuando el contrato objeto de supervisión esté perfeccionado, es decir, cuando esté suscrito, con registro presupuestal y legalizado (aprobación de garantías).*
  - El supervisor deberá solicitar al área de contratos de la Dirección Corporativa copia del contrato, de la propuesta presentada y de las garantías del contrato con el fin de ejercer la supervisión correctamente.*
  - En los casos en que el supervisor requiera consultar información del contrato, deberá hacerlo directamente de la carpeta original del mismo que se encuentra en el área de contratos de la Dirección Corporativa.*
  - El supervisor deberá vigilar la ejecución y cumplimiento del contrato durante todo el tiempo de su vigencia. La función de supervisión termina cuando se suscriba el acta de liquidación declarando en paz y salvo a las partes dentro del contrato.*
- b. Manifestaciones del supervisor:*
- En los casos en que el supervisor se encuentre en desacuerdo con algún elemento de cumplimiento contractual, debe manifestar por escrito las observaciones que tenga al respecto.*
  - El supervisor debe comunicar al ordenador del gasto, a la dependencia donde se origina la necesidad y al área de Contratos de la Dirección Corporativa sobre tal circunstancia, y debe recomendar las actuaciones que estime pertinentes para la normal ejecución contractual.*
  - El supervisor podrá solicitar al ordenador del gasto la revisión de los actos que considere contrarios al correcto cumplimiento del contrato.*

- *En los casos en que se aprecien graves irregularidades en la ejecución contractual, que amenace su paralización, el supervisor tiene la obligación de informar por escrito dentro de los 5 días hábiles siguientes a la ocurrencia de los hechos al ordenador del gasto y al Director o Jefe de la dependencia que ha contratado el bien o servicio, con el fin que se inicien las acciones correspondientes.*
- c. *Cumplimiento de decisiones del ordenador del gasto frente a irregularidades en el cumplimiento contractual:*
  - *Los supervisores de los contratos deberán acatar las decisiones tomadas por el ordenador del gasto en los casos en que ocurran discrepancias en la ejecución contractual. En estos casos, no podrán expedir informes para el pago de obligaciones contractuales en contravía de lo dispuesto por el ordenador del gasto. En todo caso, podrán incluir dentro de sus informes las apreciaciones que tengan sobre el cumplimiento de cada contrato en particular.*
- d. *Liquidación de obligaciones:*
  - *Los supervisores están obligados a entregar liquidadas las cuentas contractuales, con sus respectivos soportes, utilizando el formato destinado para ello por parte de la Dirección Corporativa.*
  - *El contratista debe suscribir el acta de liquidación dentro de un plazo de 15 días hábiles una vez entregada por el supervisor, en caso de no hacerlo, se procederá a la liquidación unilateral del contrato.”*

#### 4.6.4 FUNCIONES ESPECIALES DE LOS SUPERVISORES EN LO TÉCNICO

1. *Verificar si especificaciones de bienes o servicios entregados corresponden a lo contratado.*
2. *Suscribir actas de iniciación o recibo de bienes/servicios donde se contengan los elementos exigidos en cada contrato, a través de los formatos dispuestos por parte de la Dirección Corporativa de la entidad.*
3. *Exigir cronogramas a los contratistas y recibirlos para su revisión y control.*
4. *Adelantar memoria periódica (en los casos de contratos de obra)*
5. *Citar o convocar a las reuniones que sean necesarias al contratista, al área que presenta la necesidad de contratación y a todos aquellos que intervengan en la ejecución contractual cuando sea indispensable para la correcta ejecución del contrato.*
6. *Elaborar actas de recibo parcial o total de bienes/servicios.*
7. *Exigir buena calidad y correcto funcionamiento.*
8. *Tramitar en caso de defectos menores o mayores en los elementos entregados, el cambio de los mismos por parte del contratista, en el término que considere adecuado, sin que se afecte la prestación de los servicios a cargo de la Región Central.*
9. *Verificar que se entregue lo que ofertó: Si el bien entregado presenta defectos mayores o es diferente a lo contratado será rechazado por el supervisor, debe dejar constancia de ello y consultar con el área de contratos de la Dirección Corporativa sobre las acciones a que haya lugar.*
10. *Si el bien entregado presenta un defecto que no afecte su funcionalidad, o que disminuya su durabilidad, pero que no sea susceptible de corrección, el supervisor los recibirá y autorizará su distribución, no obstante, deberá dejar constancia de ellos e informar al área de contratos de la Dirección Corporativa para que se tomen las acciones a las que haya lugar.*
11. *Velar por la seguridad, integridad e intereses de la Región Central.*
12. *Resolver consultas y hacer observaciones que se requieran dentro de la ejecución contractual, por parte de actores pertenecientes a la Región Central, o sus contratistas.*
13. *Solicitar suspensión temporal del contrato en casos en que se presente fuerza mayor o caso fortuito, mediante escrito presentado al Ordenador del Gasto.*
14. *Solicitar la modificación, adición o prórroga de los contratos, en los casos en que haya fundamento técnico para ello, mediante escrito presentado al Ordenador del Gasto.*

15. El Supervisor debe revisar a la fecha de vencimiento del contrato su total cumplimiento. En caso de tener dudas sobre la ejecución contractual, no podrá expedir el acta de recibo final hasta no clarificar tales dudas, de lo cual informará al área de contratos de la Dirección Corporativa para que se tomen las acciones a las que haya lugar.

16. Para la expedición del acta de recibo final, el Supervisor deberá verificar el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales, para así proceder al pago final del contrato. En el acta deberá contener la descripción de los bienes o servicios recibidos, el valor final del contrato, incluir los reajustes que hayan sido aceptados, etc. Para la presentación del acta de recibo final se tendrá en cuenta el formato que disponga para ellos el área de contratos de la Dirección Corporativa. El acta debe enviarse al área de contratos para su archivo y copia de ella servirá para el trámite del pago respectivo.

17. El supervisor deberá, dentro del mes siguiente a la terminación de cada contrato, elaborar el acta de liquidación del mismo, acompañada de los documentos que le sirvan como soporte, siguiendo para ello el formato que sea dispuesto para ello por parte del área de contratos de la Dirección Corporativa. En todo caso, el trámite para la liquidación no deberá superar los 4 meses posteriores a la ejecución contractual.

#### 4.6.5 FUNCIONES EN LO JURÍDICO

1. Cumplir con lo estipulado en las cláusulas contractuales.
2. Solicitar copia de las garantías, aprobación de las mismas y modificaciones a los contratos o convenios objeto de supervisión.
3. Informar al Ordenador del Gasto, por escrito, si el contratista omite alguna o algunas de sus obligaciones.
4. Solicitar terminación, modificación e interpretación unilateral de los contratos en los casos en que haya fundamento técnico para ello. En este caso, el Ordenador del Gasto remitirá la solicitud a los profesionales encargados de lo contractual, financiero y jurídico con el fin que se tramite las modificaciones a que haya lugar.
5. Enviar copia de acta de recibo final y/o parcial al área de contratos de la Dirección Corporativa para su archivo en la carpeta principal del mismo.
6. Remitir copia de todos los documentos soporte de la ejecución contractual al área de contratos de la Dirección Corporativa”.

La Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”<sup>55</sup>.

El artículo 48 establece las faltas gravísimas en materia de la supervisión en el numeral 34 establece:

34. <Numeral modificado por el párrafo 1o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> No exigir, el supervisor o 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. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como

---

<sup>55</sup> Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo [265](#) de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo [30](#) que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023, no obstante la misma se encontraba vigente durante la ejecución contractual

*conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.*

La liquidación del contrato estatal es una actuación posterior a la culminación de su plazo de ejecución o a la declaratoria de terminación unilateral o a la de caducidad del contrato, cuyo objeto comprende la realización de un balance final de cuentas y pagos de acuerdo con las prestaciones asumidas y cumplidas por la entidad contratante y el contratista, para finiquitar su relación.

Aduce que la liquidación podrá ser bilateral, unilateral o judicial; y que el plazo para la liquidación bilateral del contrato será el que se disponga en el pliego de condiciones o el que hayan convenido las partes, y ante la falta de tales disposiciones se "realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga" (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007) .

Señala que si no se liquida el contrato bilateralmente, según la ley "la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de Los dos (2) meses siguientes " (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007), y que el término para solicitar la liquidación judicial del contrato referida se extiende por espacio de dos años, contados a partir de la expiración de los dos meses mencionados, en atención a lo dispuesto acerca de la caducidad del medio de control de controversias contractuales (artículo 164 de la Ley 1437 de 2011).

Así mismo, en materia de liquidación de contrato el Manual de Contratación, supervisión e interventoría de contratos de la RAPE- Región central establece la siguiente disposición:

### “3.3 FASE POSTCONTRACTUAL

**3.3.1 CONTRATOS OBJETO DE LIQUIDACIÓN:** Todos los contratos y convenios suscritos y ejecutados por la Región Central son objeto de liquidación, aún los casos exceptuados por la norma contractual. La única excepción a la liquidación será la de aquellos convenios que no causen erogación económica para ninguna de las partes.

La liquidación se hará con base en lo estipulado en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto Ley 019 de 2012, Código Civil Colombiano y el Decreto 1082 de 2015.

#### REGLAS PARA LA LIQUIDACIÓN:

- El documento de liquidación debe ser elaborado por el supervisor/interventor del contrato o convenio, en acuerdo con el contratista.
- La liquidación debe incluir el balance de las obligaciones y prestaciones contenidas en el contrato o convenio, debe culminar con una declaración de estar a paz y salvo las partes.
- En caso de no encontrarse a paz y salvo en su totalidad, debe dejarse la observación en el documento de liquidación, con la precisión de las condiciones de tiempo y lugar para el cumplimiento de lo pendiente.

- El documento de liquidación debe ser remitido al área de contratos, con todos los soportes de la misma para su revisión, previamente a la suscripción de la misma. Una vez aprobada y suscrita debe ser archivada por el área de contratos en la carpeta del contrato respectivo.
- Si el contratista no se presenta a la liquidación de mutuo acuerdo, o en caso de no llegarse a un acuerdo sobre el contenido del acta de liquidación, la entidad podrá dejar constancia y proceder a la liquidación unilateral.
- Los contratos y convenios de la entidad deben ser liquidados, por regla general, dentro de los 4 meses siguientes a la finalización del plazo de ejecución de los mismos”.

## Hechos:

### I. ACCIONES INSUFICIENTES POR PARTE DE LA SUPERVISIÓN DE LA RAPE-REGIÓN CENTRAL.

El contrato 078 de 2020 suscrito entre la Región Administrativa y de Planeación Especial (REGIÓN CENTRAL RAP\_E) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tenía por objeto “*Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos para la elaboración del Plan Regional de Seguridad Hídrica y al fortalecimiento de la gobernanza para el Desarrollo Humano Sostenible de la Región Central*” la suscripción del mismo se dio el 13 de agosto de 2020, inicio de ejecución del 14 de agosto de 2020 y su ejecución finalizaría el 21 de julio de 2021.

La supervisión del convenio estaba a cargo de los funcionarios C.A.B.P. Profesional especializado del eje de sustentabilidad Ecosistémico y manejo del Riesgo y del Profesional especializado Eje de Gobernanza y Buen Gobierno O.R.D.B, designados mediante acto administrativo desde el 14 de agosto de 2020.

El valor del contrato sería por valor de **\$2.422.229.348, donde el 57,13 %** será aportado por el PNUD, equivalente a MIL TRESCIENTOS OCHENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA MIL SETECIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$1.380.670.728) el cual fue aportado en especie y corresponde a metodologías tiempo de recurso humano y modelo a desarrollar y el **42,87%** restantes será aportados por la Región Central RAP-E, equivalente a la suma de MIL TREINTA Y OCHO MILLONES CIENTO NOVENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS MC (COP\$ 1.038.199.260), recursos de los rubros de inversión correspondientes a los ejes de Sustentabilidad Ecosistémica y Manejo del Riesgo y Gobernanza y Buen Gobierno.

Si bien es cierto que en virtud a la Ley 1150 de 2007 artículo 20, la ejecución del contrato puede regirse por los reglamentos de la entidad cooperante cuando su aporte supera el 50% de su valor, tenemos que ver que la supervisión contractual es una actividad administrativa propia de la entidad, que se deriva de los deberes de la entidad respecto del contratista y contemplados en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, por tal razón la normatividad propia de la entidad es aplicable a efectos de establecer los deberes que emanan del ejercicio de la supervisión.

Al hacer una revisión de la gestión contractual desarrollada durante la fase de ejecución, en el contrato suscrito entre las partes, en su artículo séptimo se establece:

*“El PNUD proporcionará a la RAP-E los informes que se indican a continuación, preparados de conformidad con los procedimientos del PNUD en materia de contabilidad y presentación de informes”.*

Dentro de la información suministrada por la entidad, solo se observa la entrega de un reporte financiero presentado por el PNUD que comprende el periodo del 13 de agosto de 2020 al 31 de octubre de 2020, es importante señalar que en este documento se establecía en el apartado final que el PNUD aportaría el próximo reporte financiero 31 de diciembre de 2020.

La RAP\_E Región Central, no aportó al equipo auditor los correspondientes informes de ejecución presentados por la entidad<sup>56</sup> que evidencien el cumplimiento efectivo de dicha obligación, adicionalmente no se cuenta con ninguna solicitud por parte de los supervisores donde se lleve a cabo una solicitud de dichos informes o que se cuente con una evaluación parcial o total de los entregables, faltando así con la labor de verificación del cumplimiento de las cláusulas contractuales.

Al revisar las actas de comité técnico en los cuales los supervisores fungían como representantes de la entidad en el mismo, no se observa una verificación acuciosa de los entregables presentados por la entidad, si bien es cierto que el PNUD a lo largo de las reuniones desarrolladas presentaba los avances del proyecto y estos iban acorde a lo estipulado en el cronograma de trabajo, durante la reunión se pudo verificar en dichos documentos que no existen pronunciamientos por parte de los supervisores sobre la ejecución de las obligaciones contractuales, adicionalmente la entidad no aportó ningún informe mensual sobre la ejecución contractual, el cual de acuerdo con el Manual de Contratación, supervisión e interventoría de contratos de la de la RAP\_E - Región Central debía ser presentado por los supervisores mensualmente.

De igual manera es menester señalar que posterior a diciembre de 2020, no se cuenta con soporte documental de reuniones periódicas del comité técnico de enero a junio de 2021, en donde aún existían obligaciones contractuales por ejecutar de acuerdo con el cronograma de ejecución.

Por último, en reiteradas ocasiones este equipo auditor solicitó a la entidad la correspondiente acta de liquidación del contrato, frente a dicho requerimiento en la respuesta al Oficio No. 2022EE0161124 solicitud de información No.11, la entidad aportó el concepto dado por el supervisor, suministrado vía correo electrónico, en torno a la liquidación del contrato, en el cual manifiesta:

---

<sup>56</sup> Dicha información se requirió mediante la solicitud de información No.05 radicada a la entidad el 30 de agosto de 2022, y fue reiterada en la solicitud de información No.07 radicada a la entidad el 08 de septiembre de 2022 y en la solicitud No.10 remitida a la entidad el 14 de septiembre de 2022

*“(...) 4. En el tiempo que estuve ejerciendo mi cargo de supervisor provisional no se alcanzó a firmar la liquidación de mi parte, desconozco si dicha acción se realizó después por la persona que asumió el cargo (...)”.*

Dada al carácter de provisionalidad de supervisor, se asume que dicha afirmación fue manifestada por la persona que mediante el memorando del 28 de diciembre de 2020 asumió la designación temporal de la supervisión dentro del periodo entre el 28 de diciembre 2020 al 19 de enero de 2021, reemplazando a uno de los supervisores del contrato en cuestión.

Ahora bien, en la medida que el funcionario que fungía como el supervisor titular aún está activo al interior de la entidad, en la visita desarrollada el viernes 7 de octubre de 2022, el supervisor manifestó que a la fecha el contrato no se encuentra liquidado, adicionalmente en el expediente no se encuentra el proyecto de acta de liquidación, de acuerdo con lo establecido en el manual de Contratación, supervisión e interventoría de contratos de la de la RAP\_E - Región Central, este debe ser presentado dentro de los 30 días siguientes a la culminación de la fase de ejecución, al no contar a la fecha con acta de liquidación se puede establecer que la supervisión del contrato no cumplió con la debida diligencia en torno a esta función.

## **Causa**

Las situaciones detectadas por la CGR obedecen a un incorrecto ejercicio de la función de supervisión desarrollada por la entidad, en la medida que se observa un incumplimiento reiterado por parte de los supervisores durante la fase de ejecución y posterior a la culminación del Contrato 078 de 2020.

## **Efecto**

Con lo descrito anteriormente, se ha generado una gestión ineficiente por parte de la RAP\_E - Región Central por no haber llevado a cabo acciones de supervisión por parte de la entidad durante la ejecución del contrato y durante su fase postcontractual, lo que conlleva a una verificación inadecuada del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los contratantes.

Lo anterior deriva a un incumplimiento de:

Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, artículo 4.

Ley 1150 de 2007, “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”, artículo 20

La Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, artículo 48 numeral 34.

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." Artículos 83 y 84.

Decreto 1082 de 2015, "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional", artículo 2.2.1.2.4.4.1.

Manual de Contratación, supervisión e interventoría de contratos de la de la RAPE- Región central.

Por lo anteriormente expuesto se presenta el hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

### Respuesta de la entidad

La entidad en su respuesta<sup>57</sup> manifiesta que ***"(...) La función de supervisión del contrato se realizó acorde a los establecido en la minuta del convenio 078, considerando además los reglamentos de la entidad cooperante en virtud del artículo 20 de la ley 1150 y los desembolsos se realizaron de acuerdo a lo pactado (...)"***

Adicionalmente la entidad manifiesta ***"(...) Frente a la liquidación solicitada en el tiempo que actúa como empleado provisional (hasta el 19 de enero de 2022), el convenio, pese a que había entregado todos los productos correspondientes a la elaboración del plan de seguridad hídrica, no había entrado a su etapa final de liquidación, desconozco si se realizó con posterioridad; aun así, entiendo que se está en periodo de liquidación y corresponderá a los profesionales de planta encargados desarrollar dicha acción. (...)"***

### Análisis de respuesta

En virtud del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007:

***"(...) Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. (...)***  
*Subrayado fuera de texto*

Dicha disposición es de carácter facultativo, motivo por el cual las partes en sus correspondientes convenios de cooperación deberán estipular expresamente en el mismo el uso de dicha prerrogativa definiendo en su clausulado del acuerdo.

En el convenio 078 de 2020, suscrito por las partes el 13 de agosto de 2020 se establece en su artículo 3:

---

<sup>57</sup> Mediante Oficio Sigedoc 2022ER0173866 del 19 de octubre de 2022, remitido vía correo electrónico por parte de la RAP\_E Región Central, la entidad allega respuesta a la observación No. 02.

*“1. La gestión y los gastos del proyecto se regirán por las normas, los reglamentos, las políticas y los procedimientos del PNUD y, según sea aplicable, las normas, los reglamentos, las políticas y los procedimientos del Asociado en la Ejecución.*

*2. El manejo del proyecto y los gastos serán manejados de acuerdo a las regulaciones, reglas y procedimientos del PNUD y, cuando sea aplicable, las regulaciones, reglas y procedimientos del Asociado en la Ejecución.” (subrayado fuera del texto)*

Al revisar las políticas y procedimientos de programas y operaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>58</sup>, establece en la política de Gestión de programas y proyectos, en su fase de implementación la guía de la entidad en materia de supervisión, en la cual establece que dicha función se desempeña mediante dos procedimientos principales:

1. Realizar revisiones de la junta del programa/ proyecto al menos una vez al año.
2. Registrar las decisiones en las actas de las reuniones de la junta del programa/proyecto.

Dichas disposiciones resultan insuficientes para el ejercicio de la función de supervisión, a la luz de la Ley 1474 de 2011, la cual en su artículo 83 la define en los siguientes términos:

*“(…) 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 (...) (subrayado fuera del texto).*

La función de supervisión va más allá de ser una fase de la ejecución de un contrato, esta función se encuentra taxativamente vinculada al principio de moralidad administrativa el cual se encuentra consagrado en el artículo 209 de la Carta Política como un principio de la función pública, y debe ser aplicado como consecuencia del alcance cualitativo del Estado social de Derecho.

Adicionalmente recordemos que el ordenador del gasto está facultado para asignar a cualquier funcionario de la entidad funciones del grupo de apoyo del supervisor del contrato, tales como la revisión, verificación y análisis del componente jurídico de una solicitud de modificación contractual.

---

<sup>58</sup> <https://popp.undp.org/SitePages/POPPBSUnit.aspx?TermID=1c019435-9793-447e-8959-0b32d23bf3d5&Menu=BusinessUnit>

Sobre el particular, es necesario indicar que el artículo 122 de la Constitución Política, en relación con el concepto de asignación de funciones, establece:

*“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”. (Subrayado fuera de texto).*

Al no contarse en los procedimientos de la entidad cooperante un desarrollo detallado del ejercicio de la función de supervisión como lo exige la ley 1474 de 2011, este debe ser complementado con las normas y reglamentos internos aplicables a la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP\_E Región Central.

El mismo convenio establece dicha aplicación supletiva aplicar los procedimientos internos de la entidad cuando estos sean aplicables, motivo por el cual toda la reglamentación en materia de supervisión establecida en el Acuerdo Regional 007 de 2019 es vinculante para el ejercicio de la supervisión.

Frente al segundo punto manifestado por la entidad, los empleados provisionales independiente de su modalidad de vinculación son servidores públicos, por ende, el ejercicio de sus funciones deben desempeñarse en el marco de los principios de la función pública.

Al asignársele al empleado provisional la función de supervisión por medio de acto administrativo, este debe desempeñar la misma de acuerdo con la normatividad y reglamentación establecida para la misma.

De acuerdo con el Manual de Contratación, supervisión e interventoría de contratos de la RAP\_E - Región central, adoptado mediante Resolución 023 de 2015, establece en el numeral 17 del apartado 4.6.4 FUNCIONES ESPECIALES DE LOS SUPERVISORES EN LO TÉCNICO, establece lo siguiente:

*“17. El supervisor deberá, dentro del mes siguiente a la terminación de cada contrato, elaborar el acta de liquidación del mismo, acompañada de los documentos que le sirvan como soporte, siguiendo para ello el formato que sea dispuesto para ello por parte del área de contratos de la Dirección Corporativa. En todo caso, el trámite para la liquidación no deberá superar los 4 meses posteriores a la ejecución contractual”.*

La provisionalidad no exime al funcionario en el cumplimiento de sus obligaciones emanada de su asignación funcional.

La entidad en su respuesta no logra desvirtuar las falencias en la supervisión evidenciadas por el equipo auditor, por tal razón se confirma el Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

## Hallazgo No. 7. Suministro de Información y liquidación del Convenio Interadministrativo de Cooperación Interinstitucional y Cofinanciación 086 de 2020. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria<sup>59</sup>.

En el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de Contratos de la RAP-E, se indica:

### “3.3 FASE POSTCONTRACTUAL

#### 3.3.1 CONTRATOS OBJETO DE LIQUIDACIÓN:

*Todos los contratos y convenios suscritos y ejecutados por la Región Central son objeto de liquidación, aún los casos exceptuados por la norma contractual. La única excepción a la liquidación será la de aquellos convenios que no causen erogación económica para ninguna de las partes.*

*La liquidación se hará con base en lo estipulado en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto Ley 019 de 2012, Código Civil Colombiano y el Decreto 1082 de 2015.*

#### REGLAS PARA LA LIQUIDACIÓN:

- *El documento de liquidación debe ser elaborado por el supervisor/interventor del contrato o convenio, en acuerdo con el contratista.*
- *La liquidación debe incluir el balance de las obligaciones y prestaciones contenidas en el contrato o convenio, debe culminar con una declaración de estar a paz y salvo las partes.*
- *En caso de no encontrarse a paz y salvo en su totalidad, debe dejarse la observación en el documento de liquidación, con la precisión de las condiciones de tiempo y lugar para el cumplimiento de lo pendiente.*
- *El documento de liquidación debe ser remitido al área de contratos, con todos los soportes de la misma para su revisión, previamente a la suscripción de la misma. Una vez aprobada y suscrita debe ser archivada por el área de contratos en la carpeta del contrato respectivo.*
- *Si el contratista no se presenta a la liquidación de mutuo acuerdo, o en caso de no llegarse a un acuerdo sobre el contenido del acta de liquidación, la entidad podrá dejar constancia y proceder a la liquidación unilateral.*
- *Los contratos y convenios de la entidad deben ser liquidados, por regla general, dentro de los 4 meses siguientes a la finalización del plazo de ejecución de los mismos”.*

**“4.5 VIGILANCIA, CONTROL Y SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS.** *La supervisión e interventoría de los contratos de la Región Central son los mecanismos utilizados para vigilar la correcta ejecución contractual. La supervisión es la actividad inherente al proceso contractual de la entidad, consiste en hacer seguimiento y vigilancia técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica para el adecuado inicio, ejecución y liquidación de un contrato o convenio (...). (Subrayado fuera de texto).*

#### 4.6.2 OBJETIVOS DE LA SUPERVISIÓN

---

<sup>59</sup> COH\_6594\_2022\_2022-2AU-CU y COH\_6602\_2022-2-AU-CU

**REVISIÓN Y CONTROL A CARGO DE LOS SUPERVISORES Y/O INTERVENTORES:** a los supervisores y/o interventores corresponderá la revisión de antecedentes del contrato o convenio suscrito, de los derechos y obligaciones contractuales y mecanismos pactados para el reconocimiento de los pagos a que haya lugar. Esta función comprende:

- d. Elaboración y envío de proyecto de acta de liquidación, acompañada de los documentos que le sirvan como soporte, debe dejar constancia sobre los acuerdos, conciliaciones y transacciones a los que lleguen las partes. (Subrayado fuera de texto)

#### 4.6.3 PROCEDIMIENTO PARA EJERCER LA SUPERVISIÓN

d. Liquidación de obligaciones:

- Los supervisores están obligados a entregar liquidadas las cuentas contractuales, con sus respectivos soportes, utilizando el formato destinado para ello por parte de la Dirección Corporativa.
- El contratista debe suscribir el acta de liquidación dentro de un plazo de 15 días hábiles una vez entregada por el supervisor, en caso de no hacerlo, se procederá a la liquidación unilateral del contrato. (Subrayado fuera de texto).

#### “4.6.4 FUNCIONES ESPECIALES DE LOS SUPERVISORES EN LO TÉCNICO

(...) 2. Suscribir actas de iniciación o recibo de bienes/servicios donde se contengan los elementos exigidos en cada contrato, a través de los formatos dispuestos por parte de la Dirección Corporativa de la entidad.

(...) 12. Resolver consultas y hacer observaciones que se requieran dentro de la ejecución contractual, por parte de actores pertenecientes a la Región Central, o sus contratistas.”

17. El supervisor deberá, dentro del mes siguiente a la terminación de cada contrato, elaborar el acta de liquidación del mismo, acompañada de los documentos que le sirvan como soporte, siguiendo para ello el formato que sea dispuesto para ello por parte del área de contratos de la Dirección Corporativa. En todo caso, el trámite para la liquidación no deberá superar los 4 meses posteriores a la ejecución contractual”. (Subrayado fuera de texto).

#### “4.6.6 RECOMENDACIONES A LOS SUPERVISORES:

(...) Suscriba el acta de inicio, sólo cuando haya garantía, haya registro presupuestal y se cuente con licencias, permisos, aprobaciones, etc.”

La Ley 1150 de 2007, " Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos." Establece respecto a la liquidación de contratos:

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

*la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga (...)*". (Subrayado fuera de texto)

El Decreto 403 de 2020, **por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, establece en los literales h y k del artículo 81:**

**“ARTÍCULO 81. De las conductas sancionables.** Serán sancionables las siguientes conductas:

*h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.*

*k) No atender los requerimientos o solicitud de documentos, libros registrados, contabilidad o información en el marco de ejercicios de vigilancia y control fiscal, de las indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal. La sanción para esta conducta también aplicará en tratándose de contratistas, proveedores, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación”.*

La 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."* Establece respecto a la Supervisión:

**“ARTÍCULO 83.** Supervisión e interventoría contractual. (...) *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”.*

El Convenio Interadministrativo 086 de 2020 fue suscrito entre la RAP-E, Bogotá D.C. (Secretaría de Desarrollo Económico) y los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá, el 29 de septiembre de 2020. El objeto de este era:

**“CLÁUSULA 1.** *El presente Convenio Interadministrativo, tiene por objeto y objetivo, el integrar los esfuerzos comprometer la voluntad de las Instituciones firmantes, con miras a lograr, a través de la integración de esfuerzos técnicos, humanos, organizacionales y presupuestales, el efectivo desarrollo e implementación del denominado “FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE PRODUCTORES DE LA REGIÓN*

CENTRAL, EN EL MARCO DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS DE BOGOTÁ D.C. CON PERSPECTIVA REGIONAL”, conforme la línea base, el marco metodológico, el contenido, alcance, objetivos, obligaciones y especificaciones de que trata el documento anexo 01, el cual se denomina “MANEJO Y ADMINISTRACION DE BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION, FICHA DE PERFIL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION”, el cual hace parte integral del presente documento”.

El valor total del Convenio era de \$359 millones, y los aportes, según la cláusula 7 se distribuían de la siguiente forma:

*“(…) 1) APORTES DE EL (sic) DISTRITO CAPITAL. Para todos los efectos fiscales y legales EL DISTRITO, aportará la suma de \$220.000.000 M/C., incluidos todos los impuestos y demás contribuciones a las que haya lugar. Los aportes estarán representados de la siguiente manera: i) Recursos vigencia 2020: La suma de \$220.000.000.0 MCTE. 2) APORTES DE LA R.A.P.-E. LA RAP-E, para la ejecución del proyecto, aportará \$69.000.000 M/cte. 3) APORTES DE LOS DEPARTAMENTOS. LOS DEPARTAMENTOS, para la ejecución del proyecto, aportarán: A. El Departamento de Cundinamarca la suma de \$40.000.000.0 MCTE. B. El Departamento de Boyacá la suma de \$30.000.000.0 MCTE.”*

El citado convenio establecía en la cláusula 5<sup>60</sup> – Plazo de ejecución y plazo de liquidación:

*“El término de ejecución será de TRES (3) MESES, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. El plazo para la liquidación del presente Convenio será dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución. PARÁGRAFO PRIMERO. El plazo de ejecución del presente Convenio podrá ser modificado o terminado de forma anticipada si así lo convienen por escrito las partes. PARÁGRAFO SEGUNDO. El plazo ejecución del presente Convenio podrá ser suspendido por mutuo acuerdo entre las partes, cuando quiera que existan circunstancias que dificulten la normal ejecución del proyecto establecido en la cláusula primera, las cuales deberán constar por escrito”.*  
(Subrayado fuera de texto)

Conforme a la cláusula 5.2., una obligación de la RAP-E era: *“i. Incorporar en su presupuesto los recursos aportados por EL DISTRITO, y de forma conjunta con los Departamentos, ejecutar el proyecto convenido.”*

En la modificación N°2 del Convenio, suscrita el 17 de diciembre de 2020, se establece en el numeral 5.2. Obligaciones por parte de la RAP-E: *i) Incorporar en su presupuesto los recursos aportados por EL DISTRITO, los DEPARTAMENTOS y ejecutar el proyecto convenido.*

---

<sup>60</sup> En la minuta inicial, existía un error de numeración de las cláusulas que fue subsanado, mediante modificación N°2 del 17 de diciembre de 2020.

## Antecedentes

Mediante oficio AG81 – 25, con Sigedoc 2022EE0178189 del 11-10-2022, la Supervisora (E), comunicó a la Entidad la observación N°3 titulada: **Convenio Interadministrativo de Cooperación Interinstitucional y Cofinanciación 086 de 2020. Administrativa con presunta incidencia disciplinaria**; mediante la cual se le informó a la RAP-E aspectos referentes a registros presupuestales y al acta de inicio del Convenio Interadministrativo.

## Registros Presupuestales

En cuanto a este tema, se le indicó a la Entidad que:

- a. El valor total de los registros presupuestales suministrados, era por \$356 millones y considerando que el valor total del Convenio era de \$359 millones, existía una diferencia de \$3 millones.
- b. La documentación suministrada por la Entidad, evidenciaba que los montos de los registros presupuestales emitidos a favor de los intervinientes, no correspondía con el valor pactado en el Convenio Interadministrativo, para el caso de Cundinamarca y Boyacá (el valor total de los registros a favor de Cundinamarca era por \$183 millones y a favor de Boyacá era por \$104 millones, cuando los aportes pactados eran de \$40 millones y \$30 millones respectivamente) así mismo, se le indicó que no existía registro presupuestal a favor del Distrito Capital, cuando el valor del aporte era de \$220 millones.

En su respuesta, la Entidad anexó documentación que no había sido previamente entregada al grupo auditor, toda vez que se habían efectuado dos solicitudes de información, referentes a este Convenio Interadministrativo, tal como se relaciona a continuación:

- a. Solicitud de información AG81-05, con Sigedoc 2022EE0148498 del 30 de agosto de 2022, mediante el cual se requirió:

*(...) solicito en medio magnético la información que se relaciona a continuación para los CUARENTA Y UN (41) contratos y/o convenios que se relacionan en el Anexo No.1 de la presente comunicación (...):*

*(...) d) Ejecución contractual y presupuestal.*

- b. Solicitud de información AG81-19, con Sigedoc 2022EE0171402 del 3 de octubre de 2022, pese a que así fue solicitado por la CGR, tal como se evidencia en el texto subrayado.

Respecto al Convenio Interadministrativo 086 de 2020 se solicita aclarar:

- a. *El monto del convenio es de \$359 millones. ¿Por qué los RPs, emitidos por la RAP-E (268, 269 y 270) no suman el valor total del convenio?*
- b. *¿Por qué los montos de los RPs emitidos a favor de los intervinientes, no corresponde con el valor pactado en el Convenio como aporte para el caso de Cundinamarca y Boyacá?*

c. *¿Por qué no existe un RP emitido a favor del Distrito?*

*Para los tres casos, solicitamos anexar la documentación soporte que explique las modificaciones, en los casos en los cuales aplique. (Subrayado fuera de texto)*

### **Suministro de Información**

La Entidad indica en su respuesta a la comunicación de observaciones, con radicado Sigedoc 2020ER00173866 del 19/10/2022 y posteriormente en el alcance con Sigedoc 2022ER0175222 del 20/10/2022:

*“El valor total del convenio fue de \$359 millones, y los aportes, según la cláusula 7 se distribuían de la siguiente forma:*

*“(…)1) APORTES DEL DISTRITO CAPITAL. Para todos los efectos fiscales y legales EL DISTRITO, aportará la suma de \$220.000.000, incluidos todos los impuestos y demás contribuciones a las que haya lugar. Los aportes estarán representados de la siguiente manera: i) Recursos vigencia 2020: La suma de \$220.000.000 MCTE. 2) APORTES DE LA RAPE, para la ejecución del proyecto, aportará \$69.000.000 MCTE. 3) APORTES DE LOS DEPARTAMENTOS, para la ejecución del proyecto, aportarán: A. El Departamento de Cundinamarca la suma de \$40.000.000 MCTE. B) El Departamento de Boyacá la suma de \$30.000.000 MCTE”*

*A la RAP-E, se le solicitó, como parte de la información a suministrar de los contratos: ejecución contractual y presupuestal. Según la documentación suministrada, los registros presupuestales elaborados para incorporar en el presupuesto los recursos aportados, fueron los siguientes:*

*RP 268 de fecha 7/10/2020 a favor de Cundinamarca por un valor de \$183.000.000 RP 269 de fecha 7/10/2020 a favor de Boyacá por un valor de \$37.000.000 RP 270 de fecha 7/10/2020 a favor de Boyacá por un valor de \$67.000.000.*

*Para un total de \$287.000.000*

*El valor de los registros presupuestales anteriormente descritos fue de \$356 millones, y considerando que el valor total del convenio fue \$359 millones, manifiesta la Contraloría que evidencia un faltante de \$3 millones en registros presupuestales, me permito aclarar lo siguiente:*

- a. *El 25 de agosto de 2020, la directora técnica de la RAP-E solicitó ante la Dirección Administrativa y Financiera expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por valor de \$69.000.000 con recursos propios de la RAP-E Región Central, expedido con N°180. (Anexo 1)*

- b. *El 6 de octubre de 2020, mediante Resolución 128 de 2020 se incorporaron los recursos de BOGOTÁ al presupuesto de la entidad, por valor de \$220.000.000, conforme a lo dispuesto en Acuerdo Regional 006/2020 (Anexo 2 y 3)*
- c. *El 7 de octubre de 2020, la directora técnica solicitó ante la Dirección Administrativa y Financiera la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por valor de \$220.000.000 con el fin de: “Realizar un Convenio Interadministrativo para el fortalecimiento de las capacidades de productores de la Región Central en el marco del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá, con perspectiva regional”. (Anexo 4)*
- d. *Para la misma fecha se expidieron 3 Registros Presupuestales con cargo a los Certificados de Disponibilidad Presupuestal expedidos por un valor total de \$287.000.000, a saber:*

*#268 a favor del Departamento de Cundinamarca por valor de \$183.000.000. (Anexo 5)*

*#269 a favor del Departamento de Boyacá por valor de \$37.000.000. (Anexo 6)*

*#270 a favor del Departamento de Boyacá por valor de \$67.000.000. (Anexo 7)*

*Los cuales no se expidieron por el monto total del Convenio, en tanto conforme a la CLÁUSULA 8 –DESEMBOLSOS, el único que desembolsaría los recursos a la RAP-E sería el Distrito, ya que “LOS DEPARTAMENTOS materializarían su aporte destinando el mismo de forma directa a la ejecución del proyecto en cada una de sus jurisdicciones”.*

Esta respuesta no explica el por qué, los valores por los cuales fueron expedidos los CDP no corresponden con el valor del aporte pactado por cada una de las partes, de hecho, ratifican que inicialmente el único que realizaría desembolsos a la RAP-E era el Distrito, por lo cual, tampoco es claro el por qué, no existía un registro presupuestal a favor de este tercero.

- e. *El 27 de noviembre de 2020, el Comité Técnico del Convenio aprobó la necesidad de realizar modificación a la cláusula 8, en la cual quedaría que se hiciera un desembolso de los recursos por parte de los departamentos a la RAP-E, quedando así: “Cláusula No 8 –DESEMBOLSOS “EL DISTRITO desembolsará a LA RAP-E los recursos para el desarrollo del proyecto objeto del presente convenio, de la siguiente forma: (SIC) forma: 1) Un desembolso único por la suma \$220.000.000.0 M/L, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del convenio, documentos de designación de supervisor del Convenio por parte de EL DISTRITO, aprobación del respectivo cronograma y certificación del supervisor del Convenio. Con fundamento en la documentación enviada por LA RAP-E, el*

*supervisor del Convenio designado por EL DISTRITO certificará el cumplimiento de los requisitos por parte de LA RAP-E para proceder al desembolso. LOS DEPARTAMENTOS realizarán un único desembolso por el valor total de su aporte a LA RAP-E previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del convenio” (Anexo 8)*

- f. Situación que derivó en que el 30 de noviembre de 2020, la dirección técnica solicitará anular los RP a la Dirección Administrativa y Financiera, a efectos de surtir el trámite de modificación correspondiente, la cual se formalizó el 17 de diciembre de 2020. (Anexo 9).*

Al respecto, se debe considerar que la RAP-E, en la segunda solicitud de información citada en la presente comunicación, anexó un correo del 23 de noviembre de 2020, en el cual un funcionario de financiera remite correo sin adjuntos con el siguiente asunto: CDP Y RP DE CUNDINAMARCA Y BOYACA que según el correo corresponden a CDP 180 y 214. Ese mismo día, le solicitó a otra funcionaria de la RAP-E: “*eliminar por favor los CDP 180 214, y los RP correspondientes. Muchas gracias*”, sin indicar la justificación de la eliminación, posterior a esto, el área financiera expidió los registros presupuestales de liberación por un total de \$287 millones.

- g. El 18 de diciembre de 2020, mediante Resolución 181 se incorporaron los recursos de BOYACA (\$30.000.000) y CUNDINAMARCA (\$40.000.000) al presupuesto de la entidad, por valor de \$70.000.000. (Anexo 10).*
- h. Teniendo en cuenta que en el año 2020 no fue posible ejecutar los recursos, estos fueron incorporados al presupuesto del año 2021 mediante resolución 011 del 29 de enero de 2021(Anexo 11), de tal forma que en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No 74 del 3 de marzo de 2021 se expide el valor correcto del Convenio por un monto total de \$359.000.000. (Anexo 12), y mediante Registro presupuestal 175 se inicia la ejecución de los recursos correspondientes. (Anexo 13). (Subrayado fuera de texto).*

En el literal h), al indicar: “(...) de tal forma que en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No 74 del 3 de marzo de 2021 se expide el valor correcto del Convenio por un monto total de \$359.000.000(...)”, la entidad **reconoce**, que los registros presupuestales anteriores y que dieron origen a la observación inicialmente comunicada, habían sido expedidos de forma incorrecta.

En cuanto a los anexos de la respuesta a la comunicación de observaciones, es necesario precisar que la Entidad suministró:

- a. Anexo 12 – Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 00000074:

**Tabla 9. Certificado de Disponibilidad Presupuestal expedido por la RAP-E.**

CDP	Fecha	Rubro	Valor
74	Marzo 03/2021	2.3.2.01.005.02.05.02 Eje de seguridad alimentaria y desarrollo rural.	359.000.000

Fuente: Tabla elaborada con información suministrada por la Entidad para dar respuesta a la observación comunicada.

b. Anexo 13 – Registro Presupuestal N° 000175:

**Tabla 10. Registro Presupuestal expedido por la RAP-E.**

CDP	Fecha	Rubro	Valor
175	Mayo 18/2021	2.3.2.01.005.02.05.02 Eje de seguridad alimentaria y desarrollo rural.	359.000.000

Fuente: Tabla elaborada con información suministrada por la Entidad para dar respuesta a la observación comunicada.

Los cuales no habían sido suministrados a la CGR para atender las dos solicitudes de información realizadas respecto a este Convenio Interadministrativo.

Señala la Entidad en su respuesta<sup>61</sup> a este aspecto:

*"(...)se aclara que dicha situación se debe a que la mayoría del personal que atiende actualmente el proceso de auditoría no se encontraba para la época, es decir, más del 90% es nuevo, posterior a la firma del convenio, de tal forma que para atender los requerimientos que se han derivado de este ejercicio, el personal nuevo se ha visto ante la necesidad de explorar y ubicar información de la memoria institucional que permita resolver las dudas del ente de control, lo cual no se trata de una falta de articulación sino de un esfuerzo institucional conjunto interdependencias por atender con la mayor claridad las inquietudes del ente de control."*(...)

Aspecto con el cual difiere la CGR, pues tal como se indicó previamente, se le solicitó a la RAP-E, mediante oficio AG81-19, en cuanto al tema presupuestal: *"(...) anexar la documentación soporte que explique las modificaciones, en los casos en los cuales aplique"* y se reitera, la Entidad suministró a la Comisión de auditoría unos registros presupuestales iniciales con inconsistencias, más no suministro los que reemplazaban a los mismos. Es decir, de forma previa a la comunicación de la observación, se le solicitó a la Entidad, explicar lo identificado y al no obtener la justificación requerida, la CGR comunicó la observación.

Argumenta así mismo la Entidad<sup>62</sup>, que la pandemia los llevó a trabajar en SharePoint y que los periodos auditados por la CGR corresponden a los dos años de emergencia sanitaria, en donde la jornada laboral fue remota o flexible, de modo tal que durante el 2022:

<sup>61</sup> Mediante Sigedoc 2022ER0184941 del 02/11/2022.

<sup>62</sup> Mediante Sigedoc 2022ER0184941 del 02/11/2022.

*"(...) se están realizando las acciones tendientes a dar tratamiento técnico y archivístico a los expedientes híbridos o electrónicos producidos durante la pandemia del COVID 19, bajo el entendido que la gestión documental involucra todos los servidores públicos de la Entidad y sus colaboradores lo cual ha sido impactado por el cambio de administración, rotación y consolidación de la planta de personal acaecidos en el año 2022.*

*Cabe resaltar que, las acciones en SharePoint se emprenden conscientes de que esta herramienta no constituye gestor documental y de archivo pues no cumple las condiciones que permitan asegurar la ordenación, integridad, autenticidad, preservación y consulta a largo plazo de la documentación, lo cual también demandará recursos financieros que está gestionando la Entidad debido a sus limitados ingresos"*

Lo cual ratifica lo observado por la CGR.

*"Posteriormente recibimos otros requerimientos relacionados con la información contractual, dentro de los cuales se destaca el número 19 que corresponde al aludido en la observación No. 5, por medio del cual, se requirió por primera vez una aclaración sobre el monto del convenio 086 de 2020. Para dar respuesta al punto y por tratarse de un tema especializado, se dio traslado de la inquietud al encargado del proceso financiero Dr. Carlos Rodríguez Chaparro quien suministró la información que a su juicio aclaraba las inquietudes y en consonancia dispuso la información pertinente en el medio habilitado por la RAP-E previa articulación por las áreas de trabajo. Así, la Entidad suministró la información oportunamente a la CGR bajo los parámetros aportados por los responsables".*

Al respecto, es importante considerar que efectivamente, antes de generar una observación, se solicitó aclarar la información. Si bien es cierto, se atendió el requerimiento con oportunidad no fue con completitud.

Lo descrito en este aparte, evidencia falta de articulación entre áreas, para atender los requerimientos de información por parte de la CGR, toda vez que la observación inicial, se generó al no existir consistencia entre lo pactado en el Convenio Interadministrativo y la documentación presupuestal, sin advertir por parte de la RAP-E, que existía información que explicaba la situación evidenciada, toda vez que fueron subsanadas las inconsistencias de los registros de la vigencia 2020, en la vigencia 2021.

Por lo anterior, se genera un hallazgo con presunto alcance disciplinario, al inobservar lo establecido en los literales h) y k) del artículo 21 del Decreto 403 de 2020.

### **Acta de Inicio**

En el acta de inicio, suscrita por las partes se identificaron las siguientes inconsistencias:

- a. Campo denominado nombre del representante legal (personas jurídicas), se indica en el caso del Gobernador de Cundinamarca un solo nombre, sin apellidos, así mismo, no se registran los documentos de identidad de ninguno de los representantes.
- b. Se registran datos de tres (3) supervisores, sin embargo, el acta la firman un total de cinco (5) supervisores. Conforme a las comunicaciones de designación, fue posible

establecer que uno de estos funcionarios fue delegado por la RAP-E y el otro funcionario por parte del Distrito.

- c. Se indica que la fecha de terminación del convenio es 13 de enero de 2020, la fecha inicialmente estipulada era 13 de enero de 2021.

Aspecto que se genera por falencias en la ejecución de las funciones de supervisión, por parte de los profesionales asignados al Convenio Interadministrativo de Cooperación Interinstitucional y Cofinanciación, toda vez que no se evidencia que los supervisores hayan informado respecto a las inconsistencias del acta de inicio.

En virtud de que la Entidad no dio respuesta a este aspecto, tal como se indicó en el Oficio de comunicación de observaciones<sup>63</sup>; este aparte se ratifica como hallazgo: *“Las observaciones que no sean desvirtuadas, así como aquellas a las cuales se omitan la respuesta harán parte del Informe Final de Auditoría, como hallazgos”*.

Por tanto, se genera un hallazgo con presunto alcance disciplinario el Manual de Contratación, Supervisión e Intervención de Contratos de la RAP-E en lo referente a las funciones de los supervisores en lo técnico y las recomendaciones impartidas para ellos en el desarrollo de sus funciones.

### **Liquidación del Convenio**

En el acta de inicio, se había establecido como fecha de inicio: 14 de octubre de 2020 y fecha de terminación el 13 de enero de 2020<sup>64</sup>; posteriormente, se surtieron cuatro (4) modificaciones al convenio, y finalmente se estableció como plazo de ejecución 13 meses y 18 días, es decir, que la fecha de finalización era el 2 de diciembre 2021<sup>65</sup>.

Mediante oficio de la CGR AG81-19, identificado con el SIGEDOC 2022EE0171402 del 3 de octubre del 2022, se le solicitó a la Entidad: *“Indicar en cuál de los documentos suministrados, se encuentra consignada el acta de liquidación del convenio o en caso contrario, suministrarlo”*.

Dado que no se obtuvo respuesta de este punto, mediante oficio AG81-22, identificado con el Sigedoc 2022EE0175064 del 6 de octubre del 2022, se reiteró la solicitud, y la respuesta de la RAP-E fue:

*“Se informa que el Convenio 086 de 2020 actualmente se encuentra en trámite de liquidación, en revisión por parte de la Supervisión de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, motivo por el cual no es posible suministrar el acta de liquidación de este”. (Subrayado fuera de texto).*

---

<sup>63</sup> Mediante Sigedoc 2022EE0178189 del 11/10/2022, oficio AG81- 25.

<sup>64</sup> Lo cual corresponde a un error de transcripción, pues la fecha correcta inicialmente pactada era 13 de enero de 2021.

<sup>65</sup> Fecha corroborada en la base de datos suministrada por la Entidad, referente a los contratos suscritos en la vigencia 2020.

Por otra parte, se evidencia el documento PDF denominado: “Informe con evidencia Cundinamarca” del 20 de diciembre de 2021, mediante el cual, Cundinamarca procede a: *“Hacemos entrega formal de la documentación en físico como soporte del convenio 086 de 2020. En el cual se anexan los correspondientes informes y soportes de los mismos con el fin de liquidar el convenio 086 de 2020”* (Subrayado fuera de texto)

En su respuesta<sup>66</sup>, la Entidad realiza una cronología de la gestión adelantada por la actual Supervisora del Convenio Interadministrativo para realizar la liquidación del mismo. Según la respuesta, la primera gestión se efectuó el día 29 de diciembre de 2021 y la última el día 1ro de noviembre de 2022.

La CGR evidencia que después de nueve (9) gestiones adelantadas (corresponde al número de anexos de la respuesta) a la fecha no se ha realizado la liquidación del Convenio Interadministrativo, de hecho, el 28 de octubre de 2022, la Supervisora del Convenio, remite al correo: lcalvoderaa@gmail.com; el siguiente texto:

*"Hola (...)*

*Te remito Acta de liquidación del convenio 086 para la firma del supervisor del convenio por parte de Bogotá después de incluir los datos que faltan que están en color amarillo y devolvérmela firmada por favor para yo (SIC) recoger las otras firmas y poder entregar a la Contraloría General y evitar así que nos dejen hallazgo con incidencia disciplinaria"*

Respuesta que ratifica lo comunicado por la CGR y se genera por falencias en la ejecución de las funciones del Supervisor asignado al Convenio de Asociación 086 de 2020, no procedió a la liquidación del mismo, dentro de los plazos definidos en la minuta del Convenio Interadministrativo.

Por lo anterior, se genera un hallazgo con presunto alcance disciplinario, al inobservar el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; así como el Manual de Contratación, Supervisión e Intervención de Contratos de la RAP-E en lo referente a: fase postcontractual, vigilancia, control y seguimiento a la ejecución de contratos, procedimiento para ejercer la supervisión, así como funciones especiales de los supervisores en lo técnico.

### **Hallazgo No. 8. Convenio de Asociación 088 de 2020. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria<sup>67</sup>.**

La Ley 734 de 2002, derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023, expresa:

---

<sup>66</sup> Sigedoc 2022ER0184941 del 02/11/2022.

<sup>67</sup> COH\_2022\_5687\_2022-2AU-CU

**“ARTÍCULO 48.** *Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:*

*(...) 34. No exigir, el supervisor o 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 cómo recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad (...).”*

La 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."* Establece respecto a la Supervisión:

**“ARTÍCULO 83.** *Supervisión e interventoría contractual. (...) 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”.*

En el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de Contratos de la RAP-E, se indica:

#### **“4.6.2 OBJETIVOS DE LA SUPERVISIÓN**

**REVISIÓN Y CONTROL A CARGO DE LOS SUPERVISORES Y/O INTERVENTORES:** *a los supervisores y/o interventores corresponderá la revisión de antecedentes del contrato o convenio suscrito, de los derechos y obligaciones contractuales y mecanismos pactados para el reconocimiento de los pagos a que haya lugar. Esta función comprende:*

- a. Intervención en la coordinación, vigilancia y control de la ejecución del objeto contratado, garantizando que las obligaciones contractuales sean cumplidas y permitiendo a la entidad tramitar los pagos al contratista de manera adecuada y oportuna.*
- b. Elaboración del acta de inicio de la ejecución del contrato.*
- c. Presentación mensual de informes sobre la ejecución contractual, debe presentarse informe anexo al acta de recibo parcial y/o final de los contratos, sustentando el pago de las obligaciones cumplidas por parte de los contratistas (...).”*

#### **“4.6.4 FUNCIONES ESPECIALES DE LOS SUPERVISORES EN LO TÉCNICO**

- 1. Verificar si especificaciones de bienes o servicios entregados corresponden a lo contratado.*

2. Suscribir actas de iniciación o recibo de bienes/servicios donde se contengan los elementos exigidos en cada contrato, a través de los formatos dispuestos por parte de la Dirección Corporativa de la entidad (...)
6. Elaborar actas de recibo parcial o total de bienes/servicios.
7. Exigir buena calidad y correcto funcionamiento (...)
9. Verificar que se entregue lo que ofertó: Si el bien entregado presenta defectos mayores o es diferente a lo contratado será rechazado por el supervisor, debe dejar constancia de ello y consultar con el área de contratos de la Dirección Corporativa sobre las acciones a que haya lugar (...)
12. Resolver consultas y hacer observaciones que se requieran dentro de la ejecución contractual, por parte de actores pertenecientes a la Región Central, o sus contratistas (...)
16. Para la expedición del acta de recibo final, el Supervisor deberá verificar el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales, para así proceder al pago final del contrato. En el acta deberá contener la descripción de los bienes o servicios recibidos, el valor final del contrato, incluir los reajustes que hayan sido aceptados, etc. Para la presentación del acta de recibo final se tendrá en cuenta el formato que disponga para ellos el área de contratos de la Dirección Corporativa. El acta debe enviarse al área de contratos para su archivo y copia de ella servirá para el trámite del pago respectivo”.

#### “4.6.5 FUNCIONES EN LO JURÍDICO

1. Cumplir con lo estipulado en las cláusulas contractuales (...)
3. Informar al Ordenador del Gasto, por escrito, si el contratista omite alguna o algunas de sus obligaciones”.

El Convenio de Asociación 088 del 19 de septiembre de 2020, suscrito entre la RAP-E y Logyca/Asociación tenía por objeto:

*“Aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos entre la Región Central RAP-E y LOGYCA para promover el uso de tecnologías de información, estándares de identificación y de localización y la implementación de buenas prácticas logísticas en el marco de la implementación del Plan de Abastecimiento”*

El valor del Convenio era de \$132.857.342 y el aporte correspondiente a la RAP-E de \$81.835.705<sup>68</sup> respaldado mediante el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No 00182 del 31 de agosto de 2020. En el mismo, se estipuló que los desembolsos por parte de la RAP-E se realizarían, según la cláusula 3. Forma de Desembolso:

**Tabla 11. Forma de desembolso del Convenio de Asociación 088 de 2022**

DESEMBOLSOS	
1. Un primer desembolso por el 40% del valor de los aportes	<p>Una vez presentada por la LOGYCA/ASOCIACIÓN y aprobado por la Región Central RAP-E:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El plan de trabajo y el cronograma de actividades para la ejecución del convenio.</li> </ul>

68 LOGYCA/Asociación es una Entidad sin Ánimo de Lucro, cuyo aporte ascendía a \$51.021.637.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propuesta de estructuración y estrategia de recopilación de la información.</li> </ul>
2. Un segundo desembolso por el 30% del valor de los aportes	<p>Una vez presentada por la LOGYCA/ASOCIACIÓN y aprobado por la Región Central RAP-E:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de los resultados del tratamiento de datos recolectados sobre capacidades agrícolas de la Región Central.</li> <li>Presentación del primer reporte de proyecciones sobre consumo; ventas, inventarios sobre canal moderno.</li> <li>Primer informe de avance que contenga:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Mapeo de actores e interesados por departamento.</li> <li>Gestión de información primaria y secundaria.</li> <li>Selección de entes que proporcionan la información.</li> </ul> </li> <li>El informe de actividades que describa:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de temáticas base para el fortalecimiento del conocimiento en la iniciativa PAARC.</li> <li>Definición de plan de comunicación y divulgación.</li> <li>Definición de actores relevantes para la participación del plan de formación.</li> </ul> </li> </ul>
3. Un tercer desembolso por el 30% del valor de los aportes.	<p>El informe final de actividades que describa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El desarrollo y ejecución del programa de educación y capacitación a agricultores.</li> <li>La(s) estrategia(s) de articulación y la gestión para la conformación de una red colaborativa con los actores públicos y privados y la academia de la región para la mejora del desempeño logístico.</li> <li>La Articulación de los actores involucrados en la caracterización, seguimiento e implementación de corredores logísticos de importancia estratégica Regional.</li> <li>El suministro para a cada agricultor y/o transformador de alimentos beneficiarios de planes, proyectos o servicios de la Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central RAP-E, del Número de Localización Global (GLN) y un mínimo de 5 códigos de identificación de productos agrícolas.</li> <li>Finalización de las 20 sesiones virtuales de 2 horas cada una del programa de capacitación.</li> <li>Entrega de manuales y guías de trazabilidad, basados en estándares globales de identificación para la implementación de pilotos.</li> </ul>

Fuente: Información tomada del Convenio de Asociación 088 de 2020.

**“PARÁGRAFO PRIMERO.** Los desembolsos a cargo de la RAPE - REGIÓN CENTRAL, se efectuarán mediante transferencia a la cuenta bancaria que será abierta para el manejo de los recursos del presente Convenio cuyos datos serán registrados en el Acta de Inicio. En caso de generarse rendimientos financieros serán reintegrados a la cuenta definida por la RAPE - REGIÓN CENTRAL o podrán ser reinvertidos en la ejecución del convenio siempre y cuando esté debidamente justificado y aprobado por el comité técnico”.

Revisadas las facturas generadas por el contratista, y los desembolsos realizados por parte de la RAP-E, se evidencia que los pagos se efectuaron de la siguiente forma:

**Tabla 12. Pagos efectuados por la RAP-E del Convenio de Asociación 088 de 2022**

Factura	Valor Facturado	Comprobante de Egreso Asociado
AS228289 del 1ro de diciembre de 2020.	\$32.734.282	CE 1066 del 11 de diciembre de 2020.
AS233003 del 28 de abril de 2021.	\$24.550.712	CE 664 del 23 de agosto de 2021.

AS234815 del 20 de diciembre de 2021.	\$24.550.712	CE 1080 del 21 de diciembre de 2021.
<b>TOTAL</b>	<b>\$81.835.706</b>	

Fuente: Elaborada con información suministrada por la Entidad.

Se revisaron a su vez, el acta de cierre del convenio del día 14 de diciembre de 2021 y los tres informes de supervisión generados por el supervisor designado por la RAP-E.

En cuanto a la Supervisión, se definió en la Cláusula 13.

*“La Región Central RAP-E controlará el cumplimiento del presente convenio a través del Profesional Especializado Código 222 Grado 04, responsable del eje de Infraestructura de transporte, Logística y Servicios Públicos de la Dirección técnica, quien integrará el comité coordinador y deberá dar cumplimiento a las obligaciones que esto conlleva y deberá atender las funciones señaladas en la Constitución, la Ley 1474 de 2011, el manual de contratación de la Entidad y normas relacionadas”.*

Una vez revisada la documentación referente a la ejecución del Convenio, se identificó:

### **Acta de Inicio**

Tal como se indicó previamente, el párrafo primero de la Cláusula 3 del Convenio, establecía respecto a los desembolsos que los mismos se realizarían: *“(…) mediante transferencia a la cuenta bancaria que será abierta para el manejo de los recursos del presente Convenio cuyos datos serán registrados en el Acta de Inicio (…)”*.

En el acta de inicio, con fecha del 3 de noviembre de 2020, se indica dentro de los datos del contratista, como información de la cuenta bancaria: CUENTA CORRIENTE 17.119.004.571 Bancolombia, y en la carpeta de la primera factura generada por el contratista (AS228289) se establece que la cuenta bancaria de LOGYCA es de Bancolombia: *“(…) cuenta de ahorros No. 23700000779 desde el 11/17/2020 (M/D/A) la cual se denomina RAP - E, en este momento se encuentra ACTIVA”*<sup>69</sup>. Al revisar los tres comprobantes de egreso generados para efectuar los pagos, se observa que los giros se realizaron a la cuenta de ahorros y no a la cuenta corriente relacionada en el acta de inicio.

Al respecto la Entidad indicó en su respuesta<sup>70</sup>:

*“El pago de facturas en la región Central, se materializa en el proceso de contabilidad que maneja La Dirección Administrativa y financiera. La política que sigue el área financiera consiste en acoger las solicitudes que el cooperante manifiesta en la presentación de cada factura.*

*Habida cuenta que el cooperante certificó en la primera factura la cuenta de ahorros 23700000779 desde el 11/17/2020 (M/D/A), a partir de este pago el equipo de contabilidad*

<sup>69</sup> En la certificación bancaria se indica: *“Nos permitimos certificar que la entidad LOGYCA ASOCIACION Identificada con el Nit. 800.047.326 se encuentra vinculada a BANCOLOMBIA a través de la Cuenta Ahorros No. 23700000779 desde el 11/17/2020 (M/D/A) la cual se denomina RAP - E, en este momento se encuentra ACTIVA y ha presentado un adecuado manejo de acuerdo con las normas y políticas de Bancolombia”.*

<sup>70</sup> Mediante Sigedoc 2022ER0165942 del 6/10/2022

*procedió a realizar los pagos en dicha cuenta de ahorros, atendiendo la solicitud de modificación del Cooperante”.*

Considerando que a la CGR no le fue suministrada, por parte de la RAP-E, ninguna solicitud de modificación de cuenta bancaria por parte de LOGYCA para efectos del desembolso, y en consideración a lo establecido en el Convenio de Asociación y el acta de inicio, este aspecto se ratifica como hallazgo.

## **Informes de Supervisión**

Ninguno de los tres informes generados a lo largo de la ejecución del Convenio de Asociación por parte del Supervisor, cuentan con información de recomendaciones y conclusiones en los campos definidos para tal fin, a lo cual la Entidad no dio respuesta.

## **Segundo Desembolso**

El segundo desembolso, por valor de \$24.550.712 fue facturado por Logyca el 28 de abril de 2021<sup>71</sup>; uno de los entregables para que este fuese efectuado, era: Presentación de los resultados del tratamiento de datos recolectados sobre capacidades agrícolas de la Región Central. El informe, carece de fecha de elaboración y en las páginas 7, 14 y 15 registra que se tomaron datos de diversas fuentes de los meses de junio y julio de 2021; por tanto, la factura fue elaborada de forma previa al cumplimiento de los compromisos por parte de Logyca, sin que esto fuera consignado en el segundo informe del supervisor del Convenio.

Resalta el Supervisor en su respuesta:

*"El informe de supervisión que soporta el segundo pago fue elaborado, el 20 de agosto de 2021, esto es, esta supervisión no aprobó ni autorizó en desembolso de los recursos hasta tanto no se cumplieron las actividades previstas por el cooperante para acceder a los recursos del segundo pago(...)*

*(...) Si bien LÓGYCA/AOSCIACION realizó una entrega inicial con archivos dañados o vacíos, fue necesario acopiar información de los meses de junio y julio para obtener el número de registros suficientes para que la base de datos permitiera realizar los análisis que se esperaban realizar.*

*En conclusión, con la información de los meses de junio y julio de 2021, fue posible para la supervisión proceder a autorizar el pago correspondiente, Por tal motivo, no se observa que esta supervisión haya aprobado la entrega de los recursos previstos para el segundo pago sin que las actividades hayan sido cumplidas por el cooperante. Así mismo, se observa que las actividades que debió desarrollar (SIC) Lógyca para que se le reconociera el segundo pago, se efectuaron en su totalidad con anterioridad a la elaboración del informe de supervisión y del certificado de cumplimiento y por consiguiente a la autorización del desembolso (...)"*

---

<sup>71</sup> La fecha de validación de la factura es 28/04/2021 y la fecha límite de la factura es 28/05/2021

Al respecto, es necesario aclarar que la CGR no indicó que el segundo pago se hubiese autorizado por parte del Supervisor, de forma previa al cumplimiento de los requisitos por parte de LOGYCA para el segundo desembolso, de hecho en la tabla No. 11 de lo comunicado, se observa que si bien es cierto, la fecha de la factura es del mes de abril de 2021, la del comprobante de egreso es del mes de agosto de 2021; sin embargo, la respuesta de la Entidad, ratifica el hecho que en el informe de supervisión, no se hizo mención de la generación de la facturación antes de haber cumplido con los requisitos para el cobro de los servicios, ni de los inconvenientes con los archivos dañados, que relaciona el Supervisor en su respuesta.

### **Acta de Reunión: Cierre del Convenio**

En esta acta se cita:

*“Iniciando la reunión se realizó la presentación del entregable final presentando los ajustes y actualización en cuento al avance en la entrega de beneficios. La actualización con respecto a la entrega de beneficios (códigos de barras) a 13 de diciembre es la siguiente:*

*Se explica la metodología desarrollada la cual consiste:*

*- Identificar los productores/asociaciones aptas y no aptas en la plataforma SUMERCE.*

*- Contactar a los usuarios potenciales para la realización de los formularios de LOGYCA.*

*- Realizar un seguimiento constante desde el contacto hasta la aceptación de la oferta mercantil.*

*Así mismo, se presenta el reporte de la entrega de los códigos de barras:*

*- Un total de 1865 registrados en SUMERCE.*

*- 1270 usuarios no aptos.*

*- 595 productores/asociaciones aptas de los cuales:*

*• 69 no continúan con el proceso.*

*• 15 han recibido el beneficio por otro convenio.*

*• 4 usuario pendiente por activación de los códigos.*

*• 34 notificados*

*• 95 usuarios beneficiados.*

*• 160 productores/asociaciones que se han contactado, pero no se ha tenido una respuesta favorable.*

*• 222 usuarios pendientes por contactar.*

*• 5 entregas realizadas en la formación de Samacá el 13 de septiembre que no se encuentran*

registrados en la plataforma SUMERCPE.

Se exponen las razones por las cuales no se ha logrado llegar a la meta pactada (500 usuarios beneficiados), las cuales corresponden a (Subrayado fuera de texto):

- El desconocimiento y falta de confianza hacen difícil la entrega de beneficios.
- Dadas las condiciones de los beneficiarios, limitaciones y brechas (conectividad, labores, tiempo, tecnología) se hace compleja la comunicación, por tanto, la entrega efectiva
- Gran cantidad de registros incompleto lo que impide completamente la entrega de beneficios.

De igual forma se comunica las estrategias trabajadas y contempladas para ampliar el número de entrega:

- Reforzar el abordaje uno a uno desde la mesa de ayuda para completar registros no aptos.
- El abordaje personalizado ha sido la estrategia más efectiva para la entrega de beneficios.
- La entrega de beneficios en las jornadas de capacitación puede resultar una estrategia eficiente para apalancar la meta.
- Para avanzar con la entrega de beneficios LOGYCA plantea la posibilidad de apoyar con aceptación de la Oferta Mercantil previa autorización del beneficiario

Teniendo en cuenta que la meta acordada es de 500 usuarios beneficiados al finalizar 2021 y que no se ha logrado llegar a este número, la RAP-E y LOGYCA acuerdan continuar la gestión para llegar a ese número a pesar del cierre del convenio. (Subrayado fuera de texto)

Por esta razón, LOGYCA se compromete a seguir trabajando durante el año 2022 o hasta llegar a la meta pactada con el apoyo de la RAP-E desde la gestión y soporte a los beneficiarios y un trabajo colaborativo, generando estrategias que contribuyan a la entrega de beneficios a los 500 usuarios y si es posible sobrepasar este número.

Luego de acordar este primer punto se acuerdo continuar con el envío desde LOGYCA de los reportes de DDVI hasta el período de 16 a 31 de 2021

Finalmente se acuerda continuar con los reportes en cuanto al avance en la entrega de beneficios para conocimiento de la RAP-E”.

Al respecto, se observa que, conforme a la minuta del Convenio una de las obligaciones específicas de Logyca/ Asociación era:

“5.3.8. Suministrar sin costo para cada agricultor y/o transformador de alimentos que defina la Región Central RAP-E, un Número de Localización Global (GLN) y un mínimo de 5 códigos de identificación de productos agrícolas”.

Aspecto que se ve reflejado en el informe final de Logyca denominado Convenio de Asociación N° 088 de 2020 RAP-E/LOGYCA:

*“2. Articulación de los actores involucrados en la caracterización, seguimiento e implementación de corredores logísticos de importancia estratégica Regional.*

*Teniendo en cuenta que la entrega de códigos de barras a los actores del agro de la Región Central inscritos en SUMERCÉ no ha avanzado como se planeaba. Se acuerda dejar pendiente este punto del convenio y central los esfuerzos en los demás puntos, principalmente el suministro de códigos de barras a actores del agro de la Región Central aptos”.* (Subrayado fuera de texto)

En el tercer informe de supervisión, del 19 de diciembre de 2021, el Supervisor no indicó que no se cumplió por parte de Logyca con esta meta previamente citada y en el Certificado de Cumplimiento de la Prestación del Servicio o Recibo de Bienes, el Supervisor certificó que el contratista cumplió con los requisitos para realizar el último pago tal como se observa a continuación:

*“CERTIFICA: Que la entidad LOGYCA /ASOCIACION (...) ejecutora del CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 088 DE 2020 (...) cumplió con los requisitos y especificaciones requeridas para autorizar el tercer y último pago de acuerdo a (SIC) la forma de pago “Un tercer desembolso por el 30% del valor de los aportes, Una vez presentada por la LOGYCA/ASOCIACIÓN y aprobado por la Región Central RAP-E:*

- a. El informe final de actividades que describa:  
(...) El suministro para a (SIC) cada agricultor y/o transformador de alimentos beneficiarios de planes, proyectos o servicios de la Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central RAP-E, del Número de Localización Global (GLN) y un mínimo de 5 códigos de identificación de productos agrícolas”.*

Cita en su respuesta el Supervisor del Convenio:

*“Como se estableció en el acta, las principales causas por las que no fue posible lograr a la entrega a 500 beneficiarios, se debió principalmente a razones atribuibles a los productores individuales que fueron, en una primera instancia, la población objetivo de la RAP-E para iniciar el registro en la Plataforma Sumercé. Tienda.*

*En virtud de lo establecido en el plazo de contrato, se acordó continuar en el 2022, con la entrega de los códigos de barras a los Productores que se registrarán en la plataforma Sumercé. Tienda hasta lograr el cumplimiento de la meta, evento que define la finalización del plazo de contrato.*

*A la fecha se han realizado la entrega de 481 beneficios a igual número de productores, sin que estas entregas hayan generado sobre costo alguno para la RAP-E, simplemente la RAP-E en el 2022, cambió la población objetivo a Asociaciones o grupos de productores principalmente. (...) En conclusión, una vez se alcance la meta propuesta, (faltan 19 productores) se procederá a liquidar el convenio.”*

Al respecto, la CGR ratifica que lo comunicado cita las condiciones para el tercer desembolso establecidas en el Convenio de Asociación. pero que se enfoca, en el hecho, que el tercer informe de supervisión, no se informó nada al respecto y en el Certificado de Cumplimiento de la Prestación del Servicio o Recibo de Bienes, el Supervisor certificó que el tercero: "*(...) cumplió con los requisitos y especificaciones requeridas para autorizar el tercer y último pago de acuerdo a (SIC) la forma de pago*".

Lo descrito previamente, tiene origen en falencias en la ejecución de las funciones de supervisión, por parte del profesional asignado al Convenio de Asociación 088 de 2020, al no advertir en sus informes y en las actas de recepción, las situaciones que se generaron en el desarrollo del objeto contractual; lo que a su vez conllevó a que se girarán los pagos por parte de la RAP-E a una cuenta bancaria diferente a la estipulada en el acta de inicio, se admitiera una factura expedida antes de cumplir con la totalidad de los entregables para el cierre y se procediera al cierre del Convenio, y realización del último pago, sin que el contratista hubiese cumplido a cabalidad con la totalidad de obligaciones pactadas.

Por lo anterior, se genera un hallazgo con presunto alcance disciplinario, al inobservar el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002<sup>72</sup>; los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; así como el Manual de Contratación, Supervisión e Intervención de Contratos de la RAP-E en lo referente a los objetivos de la supervisión, funciones especiales de los supervisores en lo técnico y en lo jurídico.

### **Hallazgo No. 9. Convenio de Asociación 072 de 2021. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria<sup>73</sup>.**

La 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.*" Establece respecto a la Supervisión:

*"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 (...)"*

En el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de Contratos de la RAP-E, se indica:

#### **"4.6.4 FUNCIONES ESPECIALES DE LOS SUPERVISORES EN LO TÉCNICO**

*2. Suscribir actas de iniciación o recibo de bienes/servicios donde se contengan los elementos exigidos en cada contrato, a través de los formatos dispuestos por parte de la Dirección Corporativa de la entidad (...)*

---

<sup>72</sup> Derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 2094 de 2021, salvo el Artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023.

<sup>73</sup> COH\_6229\_2022\_2022-2-AU-CU

#### “4.6.5 FUNCIONES EN LO JURÍDICO

##### 1. Cumplir con lo estipulado en las cláusulas contractuales (...)

El Convenio de Asociación 072 del 27 de octubre de 2021, suscrito entre la RAP-E y Logyca/Asociación tenía por objeto:

*“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el diseño e implementación de un (1) piloto de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos (RPDA). Dpto Boyacá”*

El valor del Convenio era de \$123.254.365 y el aporte correspondiente a la RAP-E de \$80.000.000<sup>74</sup>. Según el párrafo primero de la cláusula 3. Forma de Desembolso, la cuenta bancaria para los giros por parte de la RAP-E, se estipularía en el acta de inicio:

*“PARÁGRAFO PRIMERO. Los desembolsos a cargo de la RAPE - REGIÓN CENTRAL, se efectuarán mediante transferencia a la cuenta bancaria que será abierta para el manejo de los recursos del presente Convenio cuyos datos serán registrados en el Acta de Inicio (...)”*

En cuanto a la Supervisión, se definió en la Cláusula 13.

*“La Región Central RAP-E controlará el cumplimiento del presente convenio a través del Profesional Especializado Código 222-04, responsable del eje de Infraestructura de transporte, Logística y Servicios Públicos de la Dirección Técnica, quien integrará el comité coordinador y deberá dar cumplimiento a las obligaciones que esto conlleva y deberá atender las funciones señaladas en la Constitución, la Ley 1474 de 2011, el manual de contratación de la Entidad y normas relacionadas<sup>75</sup>”.*

Una vez revisada el acta de inicio del citado convenio, firmada digitalmente por el Supervisor de la RAP-E el 23 de noviembre de 2021, se indica dentro de los datos del contratista, como información de la cuenta bancaria de Bancolombia: Cuenta Ahorros 23700002397. Según certificación bancaria anexa, el número de la Cuenta de Ahorros es la 23700000779, y al revisar los comprobantes de egreso generados y asociados al convenio, se evidencia que los giros se efectuaron a esta cuenta bancaria y no a la que fue estipulada en el acta.

Señala el Supervisor en su respuesta<sup>76</sup>:

*“1. No recibí por parte del cooperante Lógyca Asociación, solicitud alguna que tuviera que ver con el cambio del número de cuenta en la que se debían depositar los recursos del convenio, y que motivara (SIC) la modificación del convenio en este sentido”.*

---

<sup>74</sup> Mediante modificación contractual del 4 de abril de 2022, se adicionó al Convenio la suma de \$2.000.000 por parte de la RAP-E.

<sup>75</sup> En la documentación suministrada por la Entidad, no se evidenció el documento de designación de supervisión de contratos para el convenio objeto de la presente observación. Por lo anterior, se consultó el nombre del supervisor en los informes de supervisión y en el certificado de cumplimiento de la prestación del servicio o recibo de bienes.

<sup>76</sup> Mediante Sigedoc 2022ER0180963 del 28 de octubre de 2022

Al respecto, la CGR observa que independientemente de la existencia o no de la solicitud de cambio de la cuenta, el documentar este cambio de cuenta bancaria, es una obligación para el supervisor que se infiere del "Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de Contratos" previamente citado.

Indica el Supervisor en su respuesta que: *2. Tanto en las solicitudes a autorización de los pagos 1 y 2 (...), esta supervisión aclaró expresamente que los recursos fuesen depositados en la cuenta definida para tal fin en el acta de inicio.*

Se observan anexos a la respuesta de la observación, dos correos del Supervisor, en el cual solicita al área financiera que los pagos se realicen a la cuenta bancaria del acta de inicio. Es importante considerar:

- a. Que estos correos no fueron suministrados a la CGR, en atención a las solicitudes de información realizadas.
- b. Dentro de la información suministrada a la CGR, se evidencian las facturas por parte del tercero LOGYCA, en las cuales se indica que el pago se debe realizar en una cuenta bancaria que no corresponde a la relacionada en el acta de inicio; dichas facturas si se encuentran relacionadas en los informes de supervisión que fueron allegados a la comisión de la CGR, sin que en estos informes se advierta el cambio de cuenta bancaria, según la factura.

Lo descrito previamente, tiene origen en falencias en la ejecución de las funciones de supervisión, por parte del profesional asignado al Convenio de Asociación 072 de 2021, al no suscribir una modificación del convenio, en la cual se registrará la actualización de la cuenta bancaria, por ende, los pagos por parte de la RAP-E, se realizaron a una cuenta bancaria diferente a la estipulada en el acta de inicio.

Por lo anterior, se genera un hallazgo con presunto alcance disciplinario, al inobservar el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011; así como el Manual de Contratación, Supervisión e Intervención de Contratos de la RAP-E en lo referente a funciones especiales de los supervisores en lo técnico y en lo jurídico.

**Hallazgo No. 10. Contrato 056 de 2020. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria<sup>77</sup>.**

#### **Criterio y Fuente de Criterio.**

La Constitución Política de Colombia, estableció: "(...) ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La

---

<sup>77</sup> COH\_7016\_2022-2-AU-CU

*administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley(...)"*

Ley 734 de 2002 Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019.

Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.

Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 -extracto con normas de contratación

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.

La LEY 1712 DE 2014 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

**ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.**

En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

*Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.*

*Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.*

*Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.*

*Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.*

*Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.*

*Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.*

*Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.*

*Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.*

*Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.*

*Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.*

El Decreto 403 de 2020, establece en el artículo 3. **PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL**. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

*a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*

*b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*

*d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados....*

*n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal”*

El contrato 056 de 2020 tiene como objeto “(...) *PRESTAR SERVICIOS DE RESPALDO Y SOPORTE AL PLAN DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES DE LA ENTIDAD (...)*”;

### **Condición**

Si bien de la lectura de las cláusulas del contrato y en particular de las obligaciones específicas del contratista se comprende que se trata de un contrato de naturaleza informática y más puntualmente orientado al respaldo de los datos de la Entidad para garantizar la continuidad de las operaciones, no es menos cierto que la nominación del mismo establecida en el objeto del contrato debe ser claro, específico y concreto, de manera que sea fácilmente comprensible para los ciudadanos en general a quienes va direccionada su ejecución.

En la medida de lo expuesto, el objeto del contrato no es claro, por cuanto se presentan múltiples interpretaciones iniciales a la expresión “(...) *PLAN DE RECUPERACIÓN DE DESASTRES DE LA ENTIDAD (...)*”, de tal manera que ineludiblemente se permita precisar a todo nivel de los ciudadanos el objeto del mismo; situación que evidencia fallas en la etapa de planeación del contrato, al definir el nombre del contrato.

### **Causa**

En la medida que la estructuración del objeto a contratar es un elemento esencial del contrato, la falta de claridad en su definición se traduce en una deficiencia por parte de la dependencia encargada de la gestión contractual de la entidad (Dirección Administrativa y Financiera).

### **Efecto**

Incertidumbre, ambigüedad y confusión entre los destinatarios de la actuación comentada y dificulta el ejercicio de las actividades de control, con desconocimiento de lo establecido la Ley 734 de 2002 artículo 50, en el Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.1.1.2.1.1 numeral 2 y los principios consagrados en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014 por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Este hallazgo presenta una presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad:

Como párrafo central de la respuesta tenemos este pasaje de la misma:

*“...sin embargo, lo señalado en la “Condición - Causa” de la observación, frente a la claridad podría estar sustentado en los documentos y definiciones emitidas por MINTIC, estándares de la Industria y lo relacionado con la ejecución, contextualizado hacia la necesidad de la entidad de recuperar y respaldar su información, ya que como parte del proceso de continuidad del negocio, las TIC apoyan la entidad para se le permita responder y recuperarse de incidentes y/o desastres y fallas.”*

De las definiciones emitidas por el Mintic acorde con la respuesta de la entidad tenemos en particular la siguiente:

*“Plan de recuperación de desastres de ICT LAS TIC (ICT DRP)”*

En el mismo sentido tenemos la nota al final de esta definición así:

*“NOTA: En algunas organizaciones es llamado el plan de continuidad de tecnología y telecomunicaciones las TIC.”*

## Análisis de la Respuesta

La primera parte del texto se consignó en el objeto del contrato vale decir plan de recuperación de desastres; ahora bien del título de la definición allegada en la respuesta de la entidad, el texto tiene una continuidad en el sentido que agrega “...de ICT LAS TIC (ICT DRP)” de donde podemos deducir que al objeto del contrato 056 de 2020 le hizo falta agregarle la parte del título de la definición de tal manera que se precise inequívocamente su objeto de estar relacionado con tecnologías de la información y las comunicaciones.

Así mismo en lo que respecta a la respuesta sobre la “NOTA”, en esta nota se puede observar otra forma para denominar el contrato de tal manera que se precise claramente su objeto relacionado con la tecnología y las telecomunicaciones TIC, lo cual no se hizo en el objeto del contrato 056 de 2020.

Como se observa del análisis de la respuesta la observación no ha sido desvirtuada por lo tanto se mantiene como hallazgo con incidencia disciplinaria, por fallas en la planeación contractual.

## Hallazgo No. 11. Supervisión de los Contratos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> COH\_7115\_2022-2-AU-CU

La Constitución Política de Colombia, establece que:

(...) Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...).*

La Ley 87 de 1993, determina que:

Artículo 1. *Definición del control interno.* Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

La Ley 610 de 2000, establece que:

(...) Artículo 3. *Gestión Fiscal.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

La 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”*, definió que:

**“(…)Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar*

personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...) Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal. (...).”

**“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. (...).”

El Decreto 403 de 2020, establece que:

(...) **Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.** La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a. *Eficiencia:* En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
- b. *Eficacia:* En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.  
(...)
- d. *Economía:* En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.  
(...)
- i. *Efecto disuasivo:* En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.  
(...)
- n. *Oportunidad.* En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.

**Manual de Contratación de la RAP\_E.** Adoptado mediante Acuerdo Regional 023 de 2015. el cual desarrolla los principios generales y las reglas aplicables a la gestión contractual.

#### Capítulo 4.6.1: Qué es la Supervisión e Interventoría:

*Es el conjunto de funciones o actuaciones desarrolladas por una persona designada o contratada para ello, que consiste en el seguimiento al ejercicio del cumplimiento contractual, con la finalidad de lograr la ejecución satisfactoria del contrato, mantener informado permanentemente al ordenador del gasto del estado técnico, jurídico y financiero del contrato, y evitar posibles perjuicios para la entidad y el contratista.*

*La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto contratado. Debe ser ejercida por la misma entidad cuando no se requiera de conocimientos especializados para su desarrollo. La supervisión puede ser contratada a través de personal de apoyo (contratos de prestación de servicios).*

#### Capítulo 4.6.2: Objetivos de la Supervisión:

- a. Intervención en la coordinación, vigilancia y control de la ejecución del objeto contratado, garantizando que las obligaciones contractuales sean cumplidas y permitiendo a la entidad tramitar los pagos al contratista de manera adecuada y oportuna.*
- b. Elaboración del acta de inicio de la ejecución del contrato.*
- c. Presentación mensual de informes sobre la ejecución contractual, debe presentarse informe anexo al acta de recibo parcial y/o final de los contratos, sustentando el pago de las obligaciones cumplidas por parte de los contratistas.*
- d. Elaboración y envío de proyecto de acta de liquidación, acompañada de los documentos que le sirvan como soporte, debe dejar constancia sobre los acuerdos, conciliaciones y transacciones a los que lleguen las partes.*

#### Cláusulas Contractuales - Supervisión.

*La **REGIÓN CENTRAL RAP-E** controlará el cumplimiento del presente contrato a través del Profesional Especializado (...), quien deberá dar cumplimiento a las obligaciones que esto conlleva y deberá atender las funciones señaladas en la Constitución, la Ley 1474 de 2011, el manual de contratación de la Entidad y normas relacionadas.*

Los informes de supervisión implican el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las deberes a cargo del contratista, acorde a lo establecido especialmente en el art. 84 de la Ley 1474 de 2011; en ese orden de ideas, los informes certifican el cumplimiento de las obligaciones del contrato, sin embargo, en los contratos evaluados dichos informes no relacionan las evidencias, que dan cuenta del cumplimiento de las acciones que permitan adelantar el control respectivo.

#### **Condición:**

Realizada la revisión y análisis de los expedientes contractuales que contienen los documentos soporte que forman parte de la muestra seleccionada de cuarenta y un (41) contratos y convenios, se evidencian las siguientes situaciones:

- El contrato 056 de 2020, celebrado con Suministros Obras y Sistemas S.A.S., no presenta los informes de supervisión; el supervisor emitió documentos denominados, “certificados de cumplimiento”, en ellos certifican que: “(...) *cumplió con la prestación del servicio de respaldo de la información y soporte para el plan de recuperación de acuerdo a lo estipulado en el contrato No 56 del 2020*”, en un solo folio, es decir, de manera global certifica el cumplimiento del contratista, sin que relacione las actividades concretas desarrolladas en el periodo certificado<sup>79</sup>.
- Situación similar se presenta con el contrato de prestación de servicios 056 de 2021, en donde los informes de supervisión, los cuales no fueron allegados por la entidad o fueron remitidos incompletos, lo cual impidió verificar el correcto cumplimiento de requisitos, en lo referente a los pagos y la información correspondiente a los entregables y productos del contratista.
- Igualmente, el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional No. 081A de 2020, suscrito entre la Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central RAP-E – y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en su cláusula 17: *La supervisión y control de la ejecución y cumplimiento del objeto del convenio, por parte de la Región Central RAP- E, estará a cargo de la jefe de la oficina de planeación institucional -OAPI. La supervisión se ejercerá de conformidad con las funciones señaladas en la Constitución, la Ley 1474 de 2011, el manual de contratación de las Entidades y demás normas que las complementen y/o adiciones.*

La cláusula segunda del convenio, Alcance del Objeto, de los cinco (5) campos o entregables, se evidencia lo siguiente:

- En el literal 2.1. Capacitación, no se evidencia documento alguno.  
En el 2.3. Formulación y ejecución de planes, programas y proyectos, remiten solamente los convenios 055 y 071 de 2021, celebrado entre la RAP\_E y el Director de la Unidad de Extensión Distrital (IDEXUD) de la Universidad Distrital.

Del entregable 2.4. Instalaciones físicas y plataformas virtuales, no se anexa ningún documento.

Finalmente, dentro del formato “INFORME DE SUPERVISIÓN DE CONTRATOS” identificado con el código F-M-GC.01-11, los dos últimos numerales, el 19, Recomendaciones y el 20, Conclusiones, no fueron diligenciados en ninguno de los contratos revisados, situación que no permite conocer el resumen o síntesis del estado del contrato.

Como corolario, la CGR evidencia falencias en la ejecución de las funciones de supervisión en los citados contratos, situación que denota debilidades en la aplicación de los controles y

---

<sup>79</sup> Se reitera la solicitud de información mediante el oficio AG81-13 y 020 del 27 de septiembre y el 5 de octubre de 2022, respectivamente.

en los procedimientos establecidos, incumpliendo los principios de la función administrativa, en particular, el principio de eficacia, así mismo, vulnera los principios que se establecen en el Decreto 403 de 2020, y lo establecido en el Manual de Contratación de la RAP\_E, como lo son los objetivos de la supervisión, lo cual impide tener certeza sobre la ejecución, seguimiento y cumplimiento contractual. En consecuencia, este hallazgo conlleva una presunta incidencia disciplinaria.

En respuesta de la entidad<sup>80</sup> manifiesta que, “(...) Efectivamente, no se presentó evidencia alguna en los que respecta a Capacitación o uso de instalaciones físicas y plataformas virtuales, ya que son temas de interés que están pendientes por trabajar, y los cuales se abordarán en Comité Técnico en apuestas que se puedan desarrollar en el siguiente año, en tanto para la vigencia 2022 no se contempló actividad alguna. En este sentido, se espera desarrollar lo que corresponda dentro del plazo de ejecución del Convenio, teniendo de presente que las entidades tendremos un término de realización de actividades hasta el 30 de noviembre de 2023, fecha en la cual se estima la finalización del Convenio.

*Frente a la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos, se remitieron solamente los convenios 055 y 071 de 2021, toda vez que se consideran como los convenios con recursos derivados de proyectos de inversión específica, y que han sido aprobados. De tal forma que no se adjunta o vinculan temas adicionales ya que no corresponde a la ejecución de planes, programas y proyectos específicos contemplados y/o aprobados a la fecha. (...)*”.

La entidad en la respuesta acepta el hecho descrito en el hallazgo, en lo relacionado con que aún están pendientes por trabajar algunos de los entregables en dicho contrato, por tal motivo la observación se confirma como hallazgo con la presunta incidencia Disciplinaria inicialmente comunicada.

**Hallazgo No. 12. Contrato 022 de 2021. Actas del contratista sin firmas. Administrativo<sup>81</sup>.**

#### **Fuente de Criterio.**

Concepto 059871 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública - *Radicado No.: 20206000059871 Fecha: 17/02/2020.*

*Los documentos son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones administrativas. Juegan un papel esencial en el desarrollo de la sociedad contribuyendo a la constitución y salvaguarda de la memoria individual y colectiva.*

#### **Situación Detectada**

---

<sup>80</sup> Remitida mediante Sigedoc 2022ER0188903 del 10 de noviembre de 2022 vía correo electrónico y al One Drive.

<sup>81</sup> COH\_6609\_2022-2-AU-CU

Revisado el contrato de prestación de servicios 022 de 2021, suscrito entre la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP-E Región Central, y la contratista, cuyo objeto es *Prestación de servicios de apoyo para la implementación de la estrategia Canales de Comercialización y Asociatividad*, se observa que algunas actas resultado de actividades desarrolladas, mediante reuniones virtuales, no se encuentran firmadas por los asistentes, tal es el caso de las actas de marzo 5 y 8 de 2021; mayo 6, 10 y 18 de 2021; junio 3 de 2021 y noviembre 24 de 2021.

Al final de las actas aparece que son elaboradas por la contratista, tal como se evidencia en el acta de reunión del 5 de marzo de 2021, así:

**Fecha próxima reunión:**                      **Hora:**                      **Lugar:** Teams  
**Elaborado por:** Claudia Mestre  
**Aprobado por:**

## **Causa**

Lo anterior situación se genera por cuanto la entidad no contempla en el manual de contratación, procedimientos a seguir para las firmas de las actas, cuando las reuniones se realizan bajo la modalidad virtual.

## **Efecto**

La anterior situación señala deficiencias de seguimiento y control interno en el proceso de la gestión contractual, toda vez que las actas son documentos confiables que guardan información del desarrollo de actividades, compromisos y responsabilidades por las personas que allí intervienen y por lo tanto deben ser firmadas por todos los asistentes.

## **Respuesta de la entidad:**

La Entidad en la respuesta<sup>82</sup> se refiere al principio de la buena fe, mientras que lo observado es con relación a que la RAP\_E no contempla en el manual de contratación, procedimientos a seguir para las firmas de las actas, cuando las reuniones se realizan bajo la modalidad virtual.

## **Análisis de Respuesta:**

Así mismo, si bien es cierto las actas fueron avaladas por el funcionario que ejercía la supervisión, éstos son documentos que, por su contenido y constancia de lo acordado, es importante que cada participante coloque su firma y su nombre para reafirmar su participación y compromiso, como también es relevante tener en cuenta que la firma es uno de los elementos comunes de toda acta de reunión.

---

<sup>82</sup> Respuesta remitida mediante Oficio Sigedoc No. 2022ER0184941 del 02 de noviembre de 2022

### **3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVOS ESPECÍFICO No. 2.**

Como objeto de la valoración de costos ambientales, se verificó el cumplimiento de dos contratos de la muestra, relacionados con el Convenio 078 de 2020 y el Convenio 061 de 2021, ambos convenios fueron suscritos con el PNUD, en los cuales el primer objeto tenía por objeto *“Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos para la elaboración del Plan Regional de Seguridad Hídrica y al fortalecimiento de la gobernanza para el Desarrollo Humano Sostenible de la Región Central”* y el segundo *“buscaba la ejecución de los programas proyectados en el correspondiente plan de seguridad hídrica”*.

En el desarrollo Plan Regional de Seguridad Hídrica se observa en primera medida el diagnóstico del estado actual de la situación hídrica de la Región Central, así mismo se verificó en el marco metodológico para la estructuración del plan se tomaron como insumos el plan de desarrollo, el Plan Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, Planes Departamentales de Agua, Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico entre otros insumos. A partir de dicho análisis y las proyecciones de la región en materia hídrica el Plan de Seguridad Hídrica propuso las siguientes líneas estrategias para desarrollar el Plan:

- Línea estratégica 1. Fortalecer la gobernanza y capacidad institucional para la seguridad hídrica
- Línea estratégica 2. Protección de servicios ecosistémicos para la provisión de agua y la resiliencia climática
- Línea estratégica 3. Agua limpia y disponible para las personas y los sistemas productivos sostenibles

De lo anterior, se puede establecer que el objeto contractual del convenio cumplió con sus resultados en torno al Plan de Seguridad Hídrica de la Región Central, el cual se encuentra debidamente estructurado de acuerdo con la normatividad ambiental en materia de gestión del recurso hídrico.

Los resultados fueron consignados en el formato “CMI-01-PR-001-AX-001 Anexo Herramientas PE-PVCA V.2\_FASE DE EJECUCIÓN”, el cual involucra la valoración de costos ambientales.

Por tal motivo no se presenta ningún hallazgo por incumplimientos relacionados con la normatividad ambiental.

**ANEXOS**  
Anexo 1- Relación de hallazgos

N° Hallazgo	DENOMINACIÓN DEL HALLAZGO	INCIDENCIA						CUANTÍA (Cifras en miles de pesos)
		Adm.	Discip.	Fiscal	Penal	Ind. Prelim.	PAS	
1	Contrato No. 056 de 2021 Desembolsos realizados sin actividades de Ejecución.	X	X	X				\$69.867.456
2	Adición contractual Contrato 063 de 2021 en la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP_E Región Central vigencia 2021.	X	X		X			
3	Rendición a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).	X	X				X	
4	Gestión Documental de Contratos.	X	X				X	
5	Planeación Precontractual en el Contrato 013 de 2020 vigencia 2020.	X	X					
6	Supervisión y liquidación del Contrato 078 de 2020.	X	X					
7	Suministro de Información y liquidación del Convenio Interadministrativo de Cooperación Interinstitucional y Cofinanciación 086 de 2020.	X	X					
8	Convenio de Asociación 088 de 2020.	X	X					
9	Convenio de Asociación 072 de 2021.	X	X					
10	Contrato 056 de 2020.	X	X					
11	Supervisión de los Contratos.	X	X					
12	Contrato 022 de 2021 - Actas del contratista sin firmas.	X						
<b>TOTAL</b>		<b>12</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>\$69.867.456</b>