



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA) - AGENCIA DE
DESARROLLO RURAL (ADR)
CONTRATACIÓN 2019 LOGISTICA Y EVENTOS

008721
CGR - CDSA No.
AGOSTO DE 2019

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL
CONTRATACIÓN Y USO DE RECURSOS PARA LA REALIZACIÓN DE
EVENTOS PÚBLICOS Y PUBLICIDAD EN EL INSTITUTO COLOMBIANO
AGROPECUARIO – ICA Y LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR,**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisor de Auditoría	Carlos Mao Salamanca Rosas
Equipo de Auditores:	Fabián Leonardo Vanegas Peña Carlos Andrés Peralta Vargas Sergio Charry Sarmiento Claudia Patricia Reyes Gómez

TABLA DE CONTENIDO

	Páginas
1.- CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1. PLAN DE MEJORAMIENTO	5
1.2. RELACIÓN DE HALLAZGOS	6
2.- ORIGEN OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	7
3.- ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	7
4.- CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	8
5.- CONCLUSIONES Y RESULTADOS	8
6.- ANEXOS	31

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
DEYANIRA BARRERO LEÓN
Gerente General
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA
Ciudad.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Actuación Especial de Fiscalización (PVCF 2019) a la contratación y uso de recursos para la realización de eventos públicos y publicidad en el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

La mencionada Actuación Especial, se adelantó bajo los parámetros establecidos en las Resolución 6680 de 2012, modificada por la Resolución No. 024 de 2019, en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República; a efectos de verificar la correcta ejecución de los recursos públicos en términos de eficiencia y eficacia en lo que corresponde a las contrataciones destinados para logística, eventos públicos y publicidad.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia, una conclusión sobre lo evidenciado en el análisis de los convenios y contratos relacionados con el objeto de la actuación.

La actuación especial de fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en el que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial; las respuestas de la administración no fueron allegadas dentro de los términos establecidos para efecto, sin solicitud formal de prórroga, ni de mesas de trabajo.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial; las respuestas de la administración no fueron allegadas dentro de los términos establecidos para efecto, sin solicitud formal de prórroga, ni de mesas de trabajo.

Teniendo en cuenta el objetivo de la actuación especial, el cual consistía en analizar y conceptuar la contratación de las entidades en lo referente a los recursos destinados para eventos, logística y publicidad, es necesario poner de presente que, durante el desarrollo de la actuación, se presentaron inconvenientes en la entrega de los expedientes digitales, lo que retrasó la fase de ejecución de la actuación, por no contar el equipo auditor con la totalidad de la información requerida.

Los resultados aquí detallados se refieren a las actividades y procesos adelantados por el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, en lo que corresponde a la muestra de contratos y convenios seleccionados referidos a objetos relacionados con publicidad, eventos y logística entre otros.

1.1. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante la Actuación Especial y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloría.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: *carlos.salamanca@contraloria.gov.co*, *cecilia.gomez@contraloria.gov.co* y *gabriel.romero@contraloria.gov.co*.

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de Vigilancia y Control Fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por sujeto de control fiscal para eliminar la causa de los hallazgos detectados.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.2. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial, se establecieron 10 hallazgos Administrativos (A) para el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, de los cuales, 1 tiene presunta incidencia Disciplinaria (D).

Para la Agencia de Desarrollo Rural- ADR, no se establecieron hallazgos.

Bogotá, D.C., 27 JUL. 2013

GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Carlos Mao Salamanca – Supervisor de Auditoría

2. ORIGEN Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La actuación especial de fiscalización a la contratación de eventos públicos con oferta institucional, así como la relacionada con publicidad de las misionalidades de las entidades, es de especial relevancia, teniendo en cuenta que en los últimos años se han destinado cuantiosos recursos públicos para tales fines.

Es menester de la Contraloría General de la República que, en su calidad de máximo órgano de control fiscal, realice un especial seguimiento a dichos recursos, a efectos de que los mismos, cumplan con el cometido estatal y no sean destinados a ejercicios políticos regionales y territoriales.

La CGR observa con preocupación, la utilización de recursos públicos, en principio destinados a eventos de oferta institucional, para proselitismo político e impulsos de campañas electorales por parte de las entidades, bajo el manto de cumplimiento de sus obligaciones legales.

De igual forma, llama la atención los costos en que incurren las entidades en componentes relacionados con logística, transporte, publicidad y alimentación, actividades que, en la mayoría de los casos, no son soportadas ni acreditadas en debida forma, lo que dificulta el control del flujo de recursos y su posterior revisión por parte de la CGR.

Así las cosas y, según los antecedentes referidos, la actuación especial de fiscalización fue necesaria, a efectos de dar relevancia ante la opinión pública, si los procesos de contratación destinados para la oferta institucional están siendo direccionados para fines diferentes a los previstos y si a través de estos, se estarían patrocinando actividades de carácter político.

3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La actuación especial de fiscalización tiene por objeto analizar y conceptuar sobre el uso efectivo y eficiente de los recursos públicos, en lo que corresponde a su destinación para eventos, publicidad y logística, en el transcurso de lo que va corrido del año 2019, tomando como base la muestra de contratos y convenios seleccionados por el equipo auditor, cuyo objeto estuviera relacionado con las referencias antes mencionadas.

Se busca por parte del equipo auditor, corroborar el cumplimiento de las actividades contractuales a través de la relación de soportes y la coherencia y pertinencia de los mismos, para con los objetos contractuales.

4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la evaluación realizada por la CGR, se puede concluir que el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, sigue presentado las falencias que se han venido observando a largo de los últimos años en las diferentes modalidades de auditoría.

En el Instituto se evidencian deficiencias en la labor de supervisión, especialmente en la soportabilidad y actividades del supervisor durante la ejecución de los convenios y contratos; además, presenta fallas en la gestión archivística, por la indebida conformación de los expedientes contractuales.

Si bien la entidad acierta en las diferentes modalidades de contratación y en términos generales, adelanta una etapa precontractual con apego a los lineamientos legales, continúan las deficiencias en la soportabilidad de la ejecución de los diferentes convenios y contratos por parte de los contratistas y asociados, no se evidencian informes de actividades, cuentas de cobro ni recibos a satisfacciones de los bienes y servicios.

Finalmente, se recalca por parte de la CRG, que en su mayoría los contratos y convenios seleccionados se encuentran en fase de ejecución, teniendo en cuenta que su suscripción se adelantó a inicios del año 2019, por lo que no sería viable un pronunciamiento respecto a si los recursos cumplieron con la necesidad contractual.

5. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados sobre la información de contratos, cumplimiento de los manuales de contratación y las normas aplicables, el equipo auditor estableció los siguientes hallazgos para el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, aclarando que para la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, no se establecerían hallazgos:



HALLAZGO No. 1. AUSENCIA DE DOCUMENTOS Y FOLIACIÓN EN LA DOCUMENTACIÓN ARCHIVÍSTICA.

El artículo 74 de la Constitución Política de Colombia establece: "*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley*".

El artículo 289 de la Ley 4 de 1913 reseña: "*Los jefes de las Oficinas vigilarán que los Secretarios reciban los archivos por inventario y que arreglen convenientemente el que corresponda al tiempo que funcionen. Al efecto, impondrán multas sucesivas a los Secretarios que han funcionado o funcionen, para que cumplan con sus deberes. Estas multas se reputan penas correccionales*".

LEY 594 DE 2000

ARTÍCULO 4. 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;

(...)

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".

ARTÍCULO 16. Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuya carga estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.



ARTÍCULO 17. Responsabilidad general de los funcionarios de archivo. Los funcionarios de archivo trabajarán sujetos a los más rigurosos principios de la ética profesional, a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, especialmente en lo previsto en su artículo 15, a las leyes y disposiciones que regulen su labor. Actuarán siempre guiados por los valores de una sociedad democrática que les confíe la misión de organizar, conservar y poner al servicio de la comunidad la documentación de la administración del Estado y aquella que forme parte del patrimonio documental de la Nación.

ACUERDO AGN 042 DE 2002. *Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos, Ley General de Archivos, Ley 594 de 2000.*

Artículo 2°. Obligatoriedad de la organización de los archivos de gestión. Las entidades a las que se les aplica este acuerdo, deberán organizar sus archivos de gestión de conformidad con sus Tablas de Retención Documental y en concordancia con los manuales de procedimientos y funciones de la respectiva entidad.

Artículo 4°. Criterios para la organización de archivos de gestión:

1. *La organización de los archivos de gestión debe basarse en la Tabla de Retención Documental debidamente aprobada.*
2. *La apertura e identificación de las carpetas debe reflejar las series y subseries correspondientes a cada unidad administrativa.*
3. *La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma,*
4. *Los tipos documentales que integran las unidades documentales de las series y subseries, estarán debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta y control.*

Al efectuar la revisión de los contratos del ICA GGC-026-2019, GGC-032-2019, GGC-040-2019, 2007-2019 y, el correspondiente a la oficina de comunicaciones para la producción e impresión del material divulgativo, se evidenció que ninguno de los expedientes se encontraba debidamente foliado.

La foliación además de permitir ubicar y localizar de manera puntual un documento en el expediente, facilita el control efectivo de la cantidad de folios del mismo, brindando además seguridad respecto de la integralidad del expediente y de los documentos incorporados a este. La foliación es el respaldo técnico y legal de la gestión administrativa.

Respecto del expediente del contrato 2007-2019, únicamente se aportaron al equipo auditor, los folios correspondientes al contrato de prestación de servicios, el acta de inicio y los soportes de pago efectuado para el mes de mayo de 2019, sin que se aprecien los documentos de la fase precontractual.

En lo concerniente al expediente del contrato GGC-026-2019, hay incertidumbre si a la fecha, se ha hecho solicitud de insumos a la entidad o se ha tramitado alguna factura presentada por el contratista, pues estos documentos no se aportaron al equipo auditor.

La falta de foliación y la elaboración en forma completa de los expedientes administrativos, hace ver deficiencias en la gestión documental del Instituto, lo que genera incertidumbre sobre la integridad de los expedientes y sobre la certidumbre de las actuaciones administrativas y demás acciones que físicamente respaldan.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad no allegó oportunamente la respuesta a las observaciones referidas. No se solicitó prórroga formal a las mismas, ni mesas de trabajo con el fin de discutir lo evidenciado por la CGR.

En tal virtud, el equipo auditor ratifica lo expuesto inicialmente en el escrito de observación validando las mismas como hallazgos con las correspondientes connotaciones comunicadas.

HALLAZGO No. 2. ESTUDIO DE MERCADO Y VALOR DEL CONTRATO 025 DE 2019

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:

“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.

(...)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.¹

A su turno, en torno al principio de planeación dicha corporación ha reseñado:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”²

Por su parte el artículo 20 del Decreto 1510 de 2015, en cuanto al contenido de los estudios previos establece:

“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 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009; Radicado Número: 52001-23-31-000-2002-01023-02 (0506-08)

² Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso **68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)**

(...)

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.”

Analizado el convenio 025 de 2019, suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA y el Centro de Convenciones Plaza Mayor, se observa que la entidad no adelantó el correspondiente estudio de mercado que permitiera identificar y definir el valor del contrato con base en factores reales y objetivos.

Si bien en el estudio previo se observa un análisis económico del sector, en este, solo se hace alusión a aspectos generales de la economía colombiana, sin describir los factores objetivos y concretos que llevaron a la entidad a fijar el valor de la contratación con los servicios requeridos, esto es, logística, alojamiento y tiquetes aéreos.

Lo anterior se presenta por debilidades de la oficina de comunicaciones en la estructuración y elaboración de la etapa precontractual, con riesgos para la eficacia y eficiencia del recurso público al determinar el valor de la contratación sin los respectivos soportes ni factores objetivos.

HALLAZGO No. 3. PRESTACIÓN SERVICIOS HOTELEROS CONTRATO 025 DE 2019 (D1)

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:

“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.

(...)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.³

A su turno, en torno al principio de planeación dicha corporación ha reseñado:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”⁴

De igual forma, respecto al principio de transparencia y selección objetiva han reseñado:

“El principio de transparencia persigue la garantía que dé en la formación del contrato, con plena publicidad de las bases del proceso de selección y en igualdad de oportunidades de quienes en él participen, se escoja la oferta más favorable para los intereses de la administración, de suerte que la actuación administrativa de la contratación sea imparcial, alejada de todo favoritismo y, por ende, extraña a cualquier factor político, económico o familiar. Por consiguiente, este principio aplicado a la contratación pública, excluye una actividad oculta, secreta, oscura y arbitraria en la actividad contractual y, al contrario, propende por una selección objetiva de la propuesta y del contratista del Estado para el logro de los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses colectivos, en forma clara, limpia,

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009; Radicado Número: 52001-23-31-000-2002-01023-02 (0506-08)

⁴ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso **68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)**



pulcra, sana, ajena a consideraciones subjetivas, libre de presiones indebidas y en especial de cualquier sospecha de corrupción por parte de los administradores y de los particulares que participan en los procesos de selección contractual del Estado. La Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, entroniza este principio principalmente en los procedimientos de selección, en la definición de las bases de los mismos - elaboración de los pliegos y términos de referencia- y en la publicidad que debe darse a éstos y a la contratación pública en general.

(...)

El deber de selección objetiva, es desarrollado por el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, norma que estableció varios conceptos a saber: a) Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. b) Ofrecimiento más favorable es aquel que teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos o sólo alguno de ellos. El menor plazo que se ofrezca inferior al solicitado en los pliegos, no podrá ser objeto de evaluación;

(...)

En este sentido, la selección objetiva consiste en la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo, la norma consagra factores determinantes para esa elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones, o en el análisis previo a la suscripción del contrato si se trata de contratación directa, y que, sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública. Lo anterior significa que en la contratación, sea mediante licitación o concurso públicos o contratación directa, la administración está obligada a respetar los principios que la rigen –transparencia, economía y responsabilidad- y los criterios de selección objetiva establecidos en las bases del proceso para la escogencia del contratista al que se le adjudicará el contrato por haber presentado la mejor propuesta, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio, etc., los cuales deberán ser previamente analizados y evaluados por la entidad con arreglo a las condiciones del pliego que



rigen el respectivo proceso, con el fin de determinar en forma motivada que la propuesta elegida resulta ser en realidad la más ventajosa.⁵

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993, establece que: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en **la eficiencia, la economía, la eficacia**, la equidad y la valoración de los costos ambientales, 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...”*

A su turno la circular presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018, obligatoria para todas las entidades de la rama ejecutiva, respecto a la austeridad del gasto estipuló:

*“(...)**3. EVENTOS- CAPACITACIONES***

La realización de eventos es responsabilidad de cada entidad y en su organización, deberán observarse las siguientes medidas de austeridad:

3.1. Realizar únicamente los eventos que sean estrictamente necesarios para la entidad y privilegiar, en su organización y desarrollo, el uso de auditorios o espacios institucionales.

3.2. En virtud de los principios de eficiencia, eficacia y economía, los eventos deberán, en lo posible, coordinarse en su realización y logística para efectuarse de manera conjunta con otras entidades del Estado que tengan necesidades de capacitación, análogas o similares, esto con el objetivo de lograr economías de escala y disminuir costos.

3.3. Limitar los costos de alimentación y solicitar las cantidades justas, procurando en todo momento racionalizar la provisión de refrigerios y almuerzos.

3.4. La papelería y demás elementos de apoyo de las capacitaciones deberán ser Racionalizados y apoyados en las tecnologías de información y las comunicaciones TleS.

3.5. De ser posible, se deberá utilizar la infraestructura de las entidades del Estado para llevar a cabo las actividades de capacitación.”

⁵ Sentencia del Consejo de Estado del 28 de mayo de 2012, MP Ruth Stella Correa Palacio, Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489) Sección tercera.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Analizada la etapa precontractual del contrato 025 de 2019, se observa que el ICA estableció como obligación en los estudios previos, para el futuro contratista, la contratación de los servicios de hotelería y demás actividades dispuestas para el desarrollo del congreso de COSALFA con el hotel Hyatt Regency – Cartagena.

No se observa en la carpeta contractual, los factores objetivos que llevaron al ICA a establecer la obligatoriedad de la contratación con el hotel Hyatt y que este sea la mejor oferta en términos de costo- beneficio. De igual forma, llama la atención que no se haya tenido en cuenta las demás opciones del sector, esto teniendo en cuenta que los servicios demandados y plasmados en la necesidad contractual, no son de exclusividad de la mencionada cadena hotelera.

Si bien, la entidad adelantó un proceso de contratación directa, esta modalidad no escapa al acatamiento de los diferentes principios de la contratación estatal, de tal forma que dichos mandatos deben aplicarse tanto en la etapa precontractual como en la ejecución misma del contrato.

La circunstancia expuesta, se presenta por debilidades en la etapa de planeación contractual de la entidad y, la inobservancia a los principios de transparencia y selección objetiva, lo cual constituye riesgo para la eficacia y eficiencia del recurso público, al no poder determinar las mejores opciones del mercado, teniendo en cuenta que se plasmó la obligatoriedad de contratar los servicios hoteleros con un oferente específico. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

HALLAZGO No. 4. SOPORTES EJECUCIÓN EVENTO COSALFA CONTRATO 025 DE 2019

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:

“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.

(...)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.⁶

A su turno, en torno al principio de planeación dicha corporación ha reseñado:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”⁷

La Ley 1474 de 2011, respecto a las obligaciones de los supervisores establece:

“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.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009; Radicado Número: 52001-23-31-000-2002-01023-02 (0506-08)

⁷ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso **68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)**



PARÁGRAFO 1o. *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

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.”

Analizados y revisados los documentos allegados por la entidad, no se observan los correspondientes soportes que den cuenta de los servicios y actividades adelantadas en el marco del congreso de COSALFA; no se evidencian listados de asistentes, número de personas hospedadas durante el evento, refrigerios y almuerzo comprados, equipos utilizados, entre otros, que permitan demostrar la cantidad de recurso invertidos en el evento.

De igual forma, no se registran las facturas, ni cuentas de cobro por parte del contratista que den cuenta de las actividades y servicios adquiridos de conformidad con lo plasmado en los estudios previos y el contrato.

La anterior circunstancia se presenta por debilidades en el ejercicio de la supervisión contractual, al no allegar los diferentes informes que den cuenta de la efectiva ejecución del contrato y, de la gestión archivista de la entidad, al no conformar el expediente contractual con la totalidad de los documentos que lo integran, lo que imposibilita el ejercicio auditor al no poder determinar que el recurso público se haya invertido de manera efectiva y eficiente.

HALLAZGO No. 5. SOPORTES EJECUCIÓN CONTRATOS 031 y 038 DE 2019

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:

“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(...)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.⁸

A su turno, en torno al principio de planeación dicha corporación ha reseñado:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”⁹

La Ley 1474 de 2011, respecto a las obligaciones de los supervisores establece:

“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

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009; Radicado Número: 52001-23-31-000-2002-01023-02 (0506-08)

⁹ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso **68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)**

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

PARÁGRAFO 1o. *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

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.”

Analizados y revisados los documentos allegados por la entidad, no se observan los correspondientes soportes que den cuenta de la entrega de los servicios y productos requeridos en el marco de los contratos 031 y 038 de 2019. De igual forma, no se registran las facturas, ni cuentas de cobro por parte del contratista que den cuenta de las actividades y servicios contratos de conformidad con lo plasmado en los estudios previos y el contrato.

La anterior circunstancia se presenta por debilidades en el ejercicio de la supervisión contractual, al no allegar los diferentes informes que den cuenta de la efectiva ejecución del contrato y, de la gestión archivista de la entidad, al no conformar el expediente contractual con la totalidad de los documentos que lo integran, lo que imposibilita el ejercicio auditor al no poder determinar que el recurso público se haya invertido de manera efectiva y eficiente.

HALLAZGO No. 6. EJECUCIÓN CONVENIO 021 DE 2019

El Consejo de Estado respecto al principio de planeación, en reiteradas jurisprudencias, ha reseñado:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de

1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos, sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”¹⁰

La Ley 1474 de 2011, respecto a las obligaciones de los supervisores establece:

“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.

PARÁGRAFO 1o. *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

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.”

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993, establece que: “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en **la eficiencia, la economía, la eficacia**, la equidad y la valoración de los costos ambientales, 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

¹⁰ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso **68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)**



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

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...”

Analizado el convenio 021 de 2019, suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA y la Federación Nacional de Avicultores de Colombia –FENAVI, se observa que no obstante haberse suscrito el convenio de asociación el día 18 de marzo de 2019, a la fecha no se registra el cumplimiento de las actividades descritas en el Plan Operativo.

Así las cosas, se observa que para el mes de julio deberían haberse realizado: las compras de materiales para la toma de muestras de vigilancia epidemiológica activa de influenza aviar; compra de materiales y reactivos para el procesamiento de muestras; la contratación del personal de apoyo para la toma de muestras en granjas avícolas; la toma de muestras en granjas avícolas comerciales y aves de riesgo y, el procesamiento de muestras en el laboratorio, entre otras.

La circunstancia descrita se presenta por debilidades en el ejercicio de supervisión, al no allegar los diferentes informes que den cuenta del grado de avance de ejecución del convenio, lo que genera incertidumbre respecto al cumplimiento de las actividades del mismo, así como la eficiencia y efectividad de los aportes en especie dispuestos por las partes.

HALLAZGO No. 7. SOPORTES DE PAGO VIÁTICOS CONTRATO GGC-021.

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:

“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.

(...)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal”

A su turno, en torno al principio de planeación dicha corporación ha reseñado:



“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente

con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”

La Ley 1474 de 2011, respecto a las obligaciones de los supervisores establece:

“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.

PARÁGRAFO 1o. *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

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.”

El estudio previo del contrato CGG 021 de 2019, respecto de las obligaciones del contratista establece:

“(…) 19. Presentar en Excel informe quincenal de las compras de tiquetes indicando aerolínea, Nombre del pasajero, factura, valor del tiquete, beneficios obtenidos con respecto a la tarifa máxima, ruta e Impuestos.

20. Presentar un informe de los tiquetes no utilizados por los funcionarios del ICA al finalizar el plazo de ejecución del contrato, como requisito para el pago y para llevar a cabo el respectivo cruce de cuentas o revisado de tiquetes.”

Analizado el contrato CGG- 021 DE 2019, se evidencia que para el pago de la obligación 119219, conforme a la documentación remitida por el ICA a la CGR, no se encuentra en la consolidación de facturación, los soportes que permitan evidenciar que el cuadro en Excel de la relación de los viajes, elaborado por el contratista para el pago de su servicio, sea el correcto.

Igual situación ocurre con la columna del IVA del cuadro de Excel, en la que no se evidencia soporte alguno que justifique la no relación y pago del mismo, respecto a la compra de tiquetes aéreos, así como la falta de diligenciamiento para el viaje identificado con la factura 72427, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

FACTURA	NOMBRE	RUTA	NETA	IVA
72191	YENNY INFANTE RIVERA	LETBOGLET	\$696.700	-
72225	NATHALIA GONZALEZ C	PCRBOGPCR	\$895.900	-
72226	DUMAR PALOMINO	MVPBOGMVP	\$583.500	-
72427	ROSMY LIZARDO ROJAS L	MTRBOGMTR	-	-

Lo anterior, se presenta por debilidades en el ejercicio de la supervisión, al no exigir al contratista los soportes de pago de los viajes realizados y la revisión de las facturas, a efectos de determinar si, las mismas, cumplen con los requisitos establecidos en el contrato y en el estatuto tributario, lo que constituye un riesgo para la ejecución del recurso, al certificar actividades sin sus respectivas evidencias.

HALLAZGO No. 8. GESTIÓN ARCHIVÍSTICA CONTRATO 037 DE 2019

El artículo 4 de la Ley 590 de 2000, establece:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

“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;

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.

A su turno los artículos 16 y 17 ibidem, reseñan:

“ARTÍCULO 16. Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.

ARTÍCULO 17. Responsabilidad general de los funcionarios de archivo. Los funcionarios de archivo trabajarán sujetos a los más rigurosos principios de la ética profesional, a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, especialmente en lo previsto en su artículo 15, a las leyes y disposiciones que regulen su labor. Actuarán siempre guiados por los valores de una sociedad democrática que les confíe la misión de organizar, conservar y poner al servicio de la comunidad la documentación de la administración del Estado y aquella que forme parte del patrimonio documental de la Nación.”

Por su parte los artículos 2° y 4° del acuerdo AGN 042 de 2002, del Archivo General de la Nación, por el cual se “establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos, Ley General de Archivos, Ley 594 de 2000”, manifiestan:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

“Artículo 2º. Obligatoriedad de la organización de los archivos de gestión. Las entidades a las que se les aplica este Acuerdo, deberán organizar sus archivos de gestión de conformidad con sus Tablas de Retención Documental y en concordancia con los manuales de procedimientos y funciones de la respectiva entidad.

(...)

Artículo 4º. Criterios para la organización de archivos de gestión.

1. La organización de los archivos de gestión debe basarse en la Tabla de Retención Documental debidamente aprobada.

2. La apertura e identificación de las carpetas debe reflejar las series y subseries correspondientes a cada unidad administrativa.

3. La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma,

4. Los tipos documentales que integran las unidades documentales de las series y subseries, estarán debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta y control.

Al efectuar la revisión de los documentos remitidos por el ICA a la CGR del expediente GGC-037-2019, no se evidencia el respectivo contrato que permita evidenciar la relación de este para con los estudios previos. La entidad allega, un borrador con las obligaciones contractuales, sin el correspondiente diligenciamiento, es decir, sin fecha, sin foliación y con espacios en blanco.

De igual forma, se allega acta de inicio del contrato del 29 de mayo de 2019, pese a que a través del memorando número 20193114227 del 18 de junio, se le recuerda a los supervisores que el acta de inicio, “(...)podrá suscribirse para el caso en particular a partir del día 18 de junio 2019, y deberá ser remitida a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su suscripción, para que obre en el expediente contractual, sin dicho documento no se tramitará la primera cuenta del contratista”,

Es de anotar que el acta de inicio contractual, no puede venir suscrita con fecha anterior a la de la aprobación de la póliza, ni antes de la fecha de expedición del



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

registro presupuestal, por lo que no existe congruencia en las fechas de los documentos aportados.

La falta de foliación, así como la falta de certeza en la autenticidad de los documentos, demuestran deficiencias en la gestión documental y archivística del ICA, lo que genera incertidumbre sobre la integridad y autenticidad de los documentos del correspondiente contrato.

HALLAZGO No. 9. FALTA DE SOPORTES SEGURIDAD SOCIAL CONTRATO 915 DE 2019.

El literal C de la cláusula cuarta del contrato 915 de 2019, respecto a la forma de pago establece: “(...) *Copia del recibo o constancia de pago de aportes a los Sistemas General de Seguridad Social Integral o de riesgos laborales (salud, pensión y ARL), teniendo en cuenta la normatividad vigente para efectos de la acreditación del referido pago*”.

La Ley 1474 de 2011, respecto a las obligaciones de los supervisores establece:

“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.”

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

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.”

Analizada la documentación remitida para el pago final del servicio prestado en virtud del contrato 915 de 2019, no se observa en la documentación, el soporte o



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

copia de pago de la seguridad social integral y de riesgos laborales para el mes de abril de 2019.

La circunstancia expuesta, se presenta por debilidades en el ejercicio de la supervisión y, de la gestión financiera de la entidad, al avalar pagos sin el cumplimiento de los requisitos legales y contractuales, lo que constituye riesgos para la entidad en el sentido de acreditar actividades no adelantadas por el contratista para el correspondiente pago.

HALLAZGO No. 10. FALTA DE SOPORTES SEGURIDAD SOCIAL CONTRATO 916 DE 2019.

El literal c) de la cláusula cuarta del contrato 915 de 2019, respecto a la forma de pago establece: “(...) *Copia del recibo o constancia de pago de aportes a los Sistemas General de Seguridad Social Integral o de riesgos laborales (salud, pensión y ARL), teniendo en cuenta la normatividad vigente para efectos de la acreditación del referido pago*”.

La Ley 1474 de 2011, respecto a las obligaciones de los supervisores establece:

“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.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

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.”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Analizada la documentación remitida para el pago final del servicio prestado en virtud del contrato 916 de 2019, no se observa en la documentación, el soporte o copia de pago de la seguridad social integral y de riesgos laborales para el mes de abril de 2019.

La circunstancia expuesta, se presenta por debilidades en el ejercicio de la supervisión y, de la gestión financiera de la entidad, al avalar pagos sin el cumplimiento de los requisitos legales y contractuales, lo que constituye riesgos para la entidad en el sentido de acreditar actividades no adelantadas por el contratista para el correspondiente pago.

6. ANEXOS

ANEXO No. 1

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	10	-
DISCIPLINARIOS	1	-
PENALES	0	-
FISCALES	0	-
BENEFICIO DE AUDITORÍA	0	-
PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO	0	-