



Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**  
Calidad y excelencia en el control fiscal

Contraloría Departamental del Guaviare  
Nit. 832000115-7

2021

# INFORME FINAL DENUNCIA D95-20-11



Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**  
Calidad y excelencia en el control fiscal

CONTRALORÍA AUXILIAR DE CONTROL  
FISCAL INFORME FINAL D95-20-11  
11/01/2021

Calidad y excelencia en el control fiscal

📍 San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza 📞 (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

🌐 [www.contraloriaguaviare.gov.co](http://www.contraloriaguaviare.gov.co)

## INFORME DENUNCIA D95-20-11

### OBJETIVO:

Desarrollar el averiguatorio y realizar el Informe, en atención al PQR 614 y trasladada al área de Control Fiscal como denuncia D95-20-11, la cual fue formulada por el ciudadano CARLOS BELTRAN, con domicilio el Departamento de Bolívar (Altos del Rosario), sin dirección geográfica específica y correo electrónico [carlosbeltran1976@gmail.com](mailto:carlosbeltran1976@gmail.com), quien puso en conocimiento a éste Ente de Control a través de la página web institucional con radicado 614 del 30-09-2020, una serie de hechos relacionados con la ejecución de los contratos de prestación de servicios N° 579 y 1305 de 2019.

NOTA DEL AUDITOR: Se deja expresa claridad que, dada la asignación del trámite mediante el memorando de asignación, que la investigación únicamente se centra en la ejecución del contrato de prestación de servicios N° 579 de 10 de abril de 2019 ya que, la investigación sobre la ejecución del otro contrato denunciado, N° 1305 de 2019, fue asignada a otro auditor y fue procesada bajo el D95-20-12, con oficio de radicación CDG CF 82 de 16 de febrero de 2021 recibido finalmente por la entidad afectada el 22 del mismo mes mediante radicado 281. El anexo documental hace parte integral de la carpeta.

### DESARROLLO DEL INFORME EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 1757 DE 2015

De conformidad con lo establecido en la Ley 1757 de 2015, el término para el trámite de la denuncia está contemplado en el inciso 2 del párrafo 1 del artículo 70 que es de seis (06) meses contados a partir del día de radicación de la misma para trámite en proceso auditor. En vista de la situación originada por motivos de la pandemia originada por el COVID 19, se presentan las siguientes suspensiones:

- Resolución 122 de diciembre 21 de 2020. Suspende términos por vacaciones entre el 23 de diciembre de 2020 y el 18 de enero de 2021. (27 días calendario).
- Resolución 036 de marzo 18 de 2021. Suspende términos por diagnóstico positivo para COVID 19 del funcionario del área encargada de Participación Ciudadana entre el 19 de marzo al 28 de marzo de 2021. (09 días calendario).

Así las cosas, de acuerdo con las razones anteriores, se amplían los términos para dar respuesta de fondo hasta el 27 de abril de 2021.

### 1. EVALUACIÓN Y DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA

Calidad y excelencia en el control fiscal

## 1.1. Competencia, pertinencia y asignación del trámite

### 1.1.1. Competencia y pertinencia:

El desarrollo del presente informe está dirigido al cumplimiento de las competencias que le asisten a la Contraloría Departamental del Guaviare, encaminadas a la vigilancia de la gestión fiscal y la salvaguarda de los recursos públicos; bajo esa premisa, el despacho del Contralor procedió a analizar los motivos del contenido de la denuncia en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 1757 de 2015, encontrando que, en virtud del Certificado de Disponibilidad Presupuestal, en adelante CDP 1184 de 10 de abril de 2019 y Registro presupuestal 1464 de 17 mayo de 2019, la fuente de financiación son RECURSOS PROPIOS – LIBRE DESTINACIÓN, por lo que, **es competencia de ésta contraloría** asumir la investigación de los hechos.

Igualmente, **es pertinente** dado el alcance de la competencia que le asiste a éste Ente de Control, ya que, existen presuntos hechos constitutivos de posibles irregularidades por sobrecostos o incumplimiento según la denuncia en la que se pone en duda la ejecución del contrato de prestación de servicios N° 579 de 10 de abril de 2019, que conllevaron a la apertura de la investigación.

### 1.1.2. Asignación del trámite

Mediante Memorando Interno sin número CDG CF 157 del 05-10-2020, expedido por el Contralor Departamental del Guaviare a la vez, el jefe traslada al Contralor Auxiliar de Control Fiscal, a la vez, mediante otro igual traslada bajo el consecutivo CDG CF 162 del 06-10-2020 el trámite de la denuncia específica sobre la ejecución del contrato N°579 de 2019 celebrado entre la Gobernación del Guaviare y la FUNDACIÓN SER MEJOR con el fin de adelantar el averiguatorio y rendir el informe respectivo, al Sr. EDILBERTO GIRALDO JIMÉNEZ, Profesional Universitario del área de Control Fiscal.

### 1.1.3. Primera respuesta al quejoso:

Mediante oficio despachado por el correo de la página web institucional de 05-10-2020 se le comunica al quejoso a su correo personal [carlosbeltran1976@gmail.com](mailto:carlosbeltran1976@gmail.com), que el trámite de la denuncia se desarrollará, con respuesta de fondo, dentro de los seis (06) meses siguientes a la radicación de la misma en los términos del parágrafo 1° del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015; es decir, con resultado de fondo antes del 30 de marzo de 2021, con la salvedad de las posibles suspensiones o prórrogas producto de la pandemia.

## 2. ATENCIÓN INICIAL Y RECAUDO DE PRUEBAS

### 2.1. Análisis de motivos, alcance, pertinencia y comunicación al quejoso

#### 2.1.1. Detalles y motivos de la denuncia:

La denuncia interpuesta solicita que se investiguen los hechos por presuntas irregularidades en la ejecución del contrato de prestación de servicios (Servicios de logística) N° 579 de 10 de abril de 2019, celebrado entre la Gobernación del Guaviare y la FUNDACIÓN SER MEJOR, cuyo objeto es la PRESTACIÓN DE SERVICIOS LOGÍSTICOS PARA LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS POR LAS DIFERENTES AREAS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL, DENTRO DEL MARCO DEL PLAN DE CAPACITACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL, por valor de \$122.559.490 pesos que tenía una duración de siete (07) meses, sin exceder el 31 de diciembre de 2019 por presentar presuntos hechos constitutivos de posibles irregularidades por sobrecostos o incumplimiento.

#### 2.1.2. Decreto de pruebas:

El Contralor Auxiliar de Control Fiscal mediante auto del 07-10-2020 procedió al decreto de las pruebas conducentes al desarrollo del averiguatorio, dentro de las cuales se contempló la visita fiscal a la entidad afectada y solicitud de información por lo que se comisiona al investigador para que el mismo día, realice la diligencia solicitando en la visita a la oficina jurídica lo siguiente:

- Carpeta contentiva de los documentos soporte la relacionados con la ejecución del contrato de Prestación de Servicios 579 de 10 de abril de 2019, celebrado entre la Gobernación del Guaviare y la FUNDACIÓN SER MEJOR, cuyo objeto es la PRESTACIÓN DE SERVICIOS LOGÍSTICOS PARA LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS POR LAS DIFERENTES AREAS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL, DENTRO DEL MARCO DEL PLAN DE CAPACITACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL, por valor de \$122.559.490 pesos

### 2.2. Recaudo de pruebas

#### 2.2.1. Resultados de la visita fiscal:

Se allega al auditor el contrato N° 579 de 10 de abril de 2019, celebrado entre la Gobernación del Guaviare y la FUNDACIÓN SER MEJOR, cuyo objeto es la PRESTACIÓN DE SERVICIOS LOGÍSTICOS PARA LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS POR LAS DIFERENTES AREAS DE LA SECRETARÍA DE

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL, DENTRO DEL MARCO DEL PLAN DE CAPACITACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL, por valor de \$122.559.490 pesos que tenía una duración de siete (07) meses, sin exceder el 31 de diciembre de 2019.

La Entidad arrima al auditor la información completa contentiva en las carpetas contenidas en la caja de archivo sobre las cuales se procede a solicitar la documentación requerida para el trámite respectivo sobre el cual se detallan los pormenores en el acápite relacionado con el “Procesamiento de la información” que se desarrolla en el numeral 2,4.

#### *2.2.2. Fuente de financiación de los recursos y registros presupuestales:*

Para el caso se procede a analizar la fuente de los recursos sobre los que se define la inversión evidenciándose que, según Certificado de Disponibilidad presupuestal, en adelante CDP 1184 de abril 10 de 2019, el rubro afectado fue el 2174201050101 y 217420401301, recursos LIBRE DESTINACIÓN, por valor total de \$122.699.490 pesos.

#### *2.2.3. Documentación aportada al proceso*

- Contrato N° 579 de 10 de abril de 2019 y anexos

### **2.3. Normatividad en la cual se fundamentan los hechos**

- Ley 80 de 1993
- Ley 1150 de 2007, art 2
- Decreto 1082 de 2015, art 2.2.1.2.1.2.20.
- Resoluciones 028 y 1135 de 2019 Gobernación del Guaviare. Actos administrativos de apertura y adjudicación
- Resoluciones 980 de 2014 y 090 de 2016 – Manual de Contratación

### **2.4. Procesamiento de la Información**

#### **2.4.1. Antecedentes y hechos generales en desarrollo del contrato:**

Vistas las evidencias, se pudo establecer que la contratación obedece a las necesidades de capacitación y bienestar social de los actores de la Secretaría de Educación Departamental como:

Capacitación:

- Foro Educativo Departamental

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

- Talleres, encuentros y capacitaciones para fortalecer la calidad educativa
- Servicios logísticos de transporte, alimentación y hospedaje

Bienestar:

- Día del maestro
- Servicios logísticos de transporte, alimentación y hospedaje

Así las cosas, se convoca a los posibles oferentes mediante Aviso de Convocatoria de abril 15 de 2019 por lo que se suscribe el contrato N°579 de 2019 destinado a actividades de capacitación y bienestar además de la contratación de servicios logísticos dentro del marco del **“Plan de Capacitación y de Bienestar Social de la Secretaría de Educación Departamental”**, dentro del marco jurídico legal contemplado en desarrollo del Plan de Desarrollo Departamental denominado “Guaviare, Paz y Desarrollo Social 2016-2019”.

#### **2.5. Aspectos sobre los cuales se fundamenta la denuncia:**

El denunciante aporta la información contractual con sus anexos, sobre ellos se procede a analizar la documentación entregada al auditor entre los que se encuentran los Estudios Previos, aprobados por la funcionaria delegada de la Secretaría de Educación; allí se deja claro que, de conformidad con lo establecido en los artículos 2.2.1.2.1.2.1. y siguientes del Decreto 1082 de 2015, se apertura el proceso de SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA N°013 de 2019 asignando presupuesto con Recursos Propios de Libre Destinación.

Igualmente, dentro de la documentación aportada, se arrima al auditor la propuesta ganadora con todos los soportes legales para su análisis, en la que en anexo adjunto, el oferente ganador presenta una certificación de mayo 6 de 2019 dando fe que al cierre del proceso no estaba incurso en inhabilidades, ni fue objeto de sanciones o multas; sin embargo, se procede a la verificación del estado del contratista en el RUP, concerniente al registro de sancionados, encontrándose que evidentemente no ha sido sancionado ni multado.

#### **2.6. Evaluación contractual, análisis de evidencia y determinación de hallazgos:**

Los estudios previos que dieron origen a la contratación y que acompañan la ejecución contractual fueron desarrollados por la Secretaría de Educación Departamental contemplando una inversión del orden de los \$122.559.490 pesos, con lo que se da inicio al proceso de SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA N° 013 DE 2019 asignando presupuesto con recursos de Libre

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

destinación.

La entidad procede a establecer previamente los costos contractuales sobre el promedio de tres (03) cotizaciones: CORPORACIÓN PROMOTORA DE LA CULTURA Y LAS COMUNICACIONES, ADRIANA MARÍA SÁNCHEZ MUÑOZ E INGENIERO OMAR ORTIZ BARRERO, empresas que prestan los servicios requeridos y que suministran los bienes objeto del proceso de selección; las cotizaciones de éstas empresas hacen parte integral de la carpeta contractual y de la presente investigación.

El día 16 de mayo de 2019, mediante Resolución N°1135 de 2019, se procede a adjudicar la ejecución contractual a la FUNDACIÓN SER MEJOR como único proponente, cuyo representante legal es el señor POOL ANDRÉ ROJAS.

**HALLAZGO 1 (1A):** Mediante Acta de Inicio de fecha 17 de mayo de 2019 se da comienzo a la ejecución del contrato N° 579 de 2019. El contrato inicialmente suscrito sufre una modificación sobre el valor originalmente contratado el día 22 de octubre de 2019 en cuantía de \$60.527.000 pesos: la misma, basada en la justificación siguiente y que de manera textual se transcribe y cita para efectos de análisis posterior así,

*“Que en el momento de la apertura del proceso SA 013-2019, de acuerdo con el cronograma del mismo, es decir, el día 25 de abril de 2019, la Secretaría de Educación Departamental, no contaba con los recursos suficientes para el presente proceso de contratación; que dichos recursos fueron asignados mediante decreto de adición N° 119 de 22 de julio de 2019”,*

Entrando a realizar un análisis a la luz de las normas de contratación pública encontramos que, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 que textualmente nos recuerda lo siguiente..., y que evidencia una presunta falta de planeación.

**ARTÍCULO 8o. DE LA PUBLICACIÓN DE PROYECTOS DE PLIEGOS DE CONDICIONES, Y ESTUDIOS PREVIOS.** Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes, en las condiciones que señale el reglamento. La información publicada debe ser veraz, responsable, ecuánime, suficiente y oportuna. La publicación de los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes no genera obligación para la entidad de dar apertura al proceso de selección. Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración. Las Entidades deberán publicar las razones por las cuales se acogen o rechazan las observaciones a los proyectos de pliegos.

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 6 de la Ley 1882 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> No es obligatorio contar con disponibilidad presupuestal para realizar la publicación del proyecto de Pliego de Condiciones.

**Notas de Vigencia**

Por lo que, ....., no es justificable entonces la adición, al menos bajo el argumento citado que textualmente se transcribió anteriormente.

Por otra parte, si bien es cierto que las necesidades de la Secretaría de Educación pudieron verse afectadas en desarrollo del objeto contractual con más actividades a desarrollar por inconvenientes de última hora o ampliación del cupo del personal beneficiario, éstas razones no fueron expuestas en la justificación de la adición por parte del contratista ni por parte de la supervisión, sino que, ella se basó en la facultad general que le atañe al ordenador del gasto, bajo la norma que le otorga la responsabilidad de considerar y respaldar el gasto en exceso, a la luz del beneficio general contemplado en los artículos 2.2.10.1 “programas de estímulos” y 2.2.10.2 “Beneficios”, contemplados en el Decreto 1083 de 2015, los cuales fueron citados en el documento de justificación y transcritos al acto administrativo de adición, sin definir ni justificar de manera específica y clara, la necesidad de otorgar el beneficio a la luz del costo detallado; por el contrario, la justificación se limitó a citar nuevamente la actividad contemplada en el contrato con el número o cantidad establecido para cada ítem adicionado que se evidencian en el anexo “ADICIÓN EN VALOR CON SUS SOPORTES”. (Ver páginas 4 a 8 y 12 a 16).

Por lo tanto, no se justifican los argumentos expuestos en los documentos previos al acto administrativo de adición bajo la premisa de la falta de “(...), recursos suficientes para el presente proceso de contratación”, ya que, como se citó anteriormente, no es necesario haber dejado establecido un costo amparado en la disponibilidad presupuestal al amparo del párrafo del artículo 8 de la Ley 1150 de 2007; por otra parte, la Entidad debió buscar otro argumento de mayor peso para justificar la incorporación de mayores recursos al contrato.

Así las cosas, volviendo a las evidencias respecto de la justificación del acta de

**Calidad y excelencia en el control fiscal**



Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**  
Calidad y excelencia en el control fiscal

## Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

modificación contractual pactada el día 22 de octubre de 2019 se evidencia que pudo existir o configurarse una presunta disciplinaria en razón a falta de planeación en la etapa precontractual debido a que la Entidad no programó los recursos suficientes de manera que incorporaran el valor inicialmente contratado más la adición de que fue objeto según la Resolución 1135 de 2019 del día 16 de mayo de 2019 y Decreto de adición N° 119 de 22 de julio de 2019 ya que, como lo cita el párrafo citado en la condición, “No es obligatorio contar con disponibilidad presupuestal para realizar la publicación del proyecto de Pliego de Condiciones”.

**RESPUESTA ENTIDAD:** El Estatuto de Contratación Estatal en su artículo 40 señala cual debe ser el contenido de los contratos estatales estableciendo en el párrafo único de dicha norma una restricción acerca de la adición a su valor inicial la cual no puede ser superior al 50% de éste. Y en cuanto a las demás condiciones del contrato manifiesta que *“En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.”*

En principio podemos decir, que no existe limitación para adicionar el plazo o término de los contratos, no obstante, si observamos el inciso transcrito de la norma anterior, es claro que en todo caso cualquiera de las condiciones o estipulaciones de los contratos estatales, no pueden contrariar los principios y finalidades del Estatuto de Contratación Estatal y los de la buena administración. Situación que no es el caso, debido a que la adición fue justificada técnica, jurídica y financiera por la entidad territorial.

Es decir, que aunque es frecuente que en los contratos estatales existan adiciones en su plazo, no es menos cierto que dichas adiciones en aras a la observancia de los principios de la contratación estatal deben encontrarse **justificadas**, esta justificación en términos jurídicos **(Debidamente justificada como se corrobora en el Anexo de adición No 1)**, hace parte del proceso de adición y en todo caso desde una perspectiva lógica de la administración pública la concepción se fundamentó en aspectos de tipo jurídico, técnico y financiero; en todo caso, lo expresado por el auditor como referente a este hallazgo es subjetivo en el entendido que para dar trámite formal se dio cumplimiento en razón a los tiempos programados de actividades de la secretaria de educación departamental y que de hecho no desarrollarlas hubiese alterado o incumplido las competencias de ley asignadas al sector.

De igual forma, y de acuerdo a la precisión del auditor, la respuesta a este hallazgo esta soportada en la concepción real de un proceso de adición; en este caso en particular, Colombia Compra eficiente establece que cuando existe una simple

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

📍 San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza 📞 (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

🌐 [www.contraloriaguaviare.gov.co](http://www.contraloriaguaviare.gov.co)

reforma del contrato que no implica una modificación en su objeto, como un ajuste del valor o del plazo inicial del contrato, se trata de una adición del contrato (Consultas números 1812 del 2 de diciembre de 1982, 1563 del 30 de julio de 1981, 350 del 15 de marzo de 1990, 601 del 17 de mayo de 1994 y 1439 del 18 de julio de 2002 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Sentencias del 6 de agosto de 1987, expediente 3886, Sección Tercera; del 31 de octubre de 1995, expediente 1438, Sección Quinta y del 20 de mayo de 2004, expediente 3314, también de la Sección Quinta de dicha corporación). Esta adición no puede ser superior al 50% del valor inicial (Parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993).

Por otro lado, la justificación financiera es veraz, en la medida que para la fecha de la adición al presupuesto en el decreto 119 de 2019 ya estaba adjudicado el contrato como se evidencia en el acta de adjudicación; es así como la entidad solicita se desvirtúe el presunto hallazgo administrativo y disciplinario dado que las actuaciones se realizaron conforme a los preceptos de legalidad en estos casos.

Anexos:

- ✓ Anexo de adición No. 1
- ✓ Anexo acta de adjudicación

**ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:** La Entidad tiene razón, revisada la página del Secop, se evidencia que se publicaron los documentos al amparo del parágrafo del artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 que hace referencia a publicación de pliegos y conexidad con la justificación de la adición amparada en los términos del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 2.2.10.1 y 2 del Decreto 1083 de 2015 que implicó, para el caso en evaluación, el direccionamiento de los recursos a ser adicionados en programas de estímulos y beneficios a empleados.

Sin embargo, es necesario hacer no hacer caso omiso de los lineamientos de planeación con el fin de formular estudios de costos totales o universales dentro de los estudios previos con tal de no caer en costos adicionales que al final redundan en ampliación del número de cantidades o aplicación a ítems similares en los contratos ya suscritos, es decir, planear con la debida anticipación sin dejar dudas en los procesos contractuales que pueden dar lugar a presunciones de falta de transparencia, suposiciones o irregularidades durante la ejecución contractual. **Se retira la incidencia disciplinaria** configurando finalmente un **hallazgo administrativo**.

**Condición:** Falta de planeación en la etapa precontractual.

**Criterio:** CN artículo 209, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 parágrafo del artículo 8 adicionado por el artículo 6 de la Ley 1882 de 2018. Decreto 1082 de 2015.

**Causa:** Falta de planeación en la elaboración de pliegos.

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

**Efecto:** Adiciones innecesarias por falta de control en las actividades de la etapa previa de la contratación.

Se evidencia en el documento de “SEGUIMIENTO DE REGISTROS PRESUPUESTALES”, que, mediante Registro N° 3282 de 24 de octubre de 2019, se cancela el Registro N° 254 de 2019 en un valor de \$2.083.200 pesos quedando finalmente el pacto contractual en la suma de \$120.476.290 pesos.

Finalmente se liquida mediante acta el 20 de diciembre de 2019 cumpliendo el 100% de ejecución y con un saldo por ejecutar de \$38.399.400 sobre el valor inicialmente pactado de \$122.559.490 teniendo en cuenta la cancelación de recursos a ejecutar pactados previamente dentro del monto suscrito el 16 de mayo de 2019 en cuantía de \$2.083.200 pesos lo que obligaría a pactar una nueva liquidación del pacto contractual en la suma de \$181.003.290 pesos.

**HALLAZGO 2 (2A):** No se evidencia dentro del archivo contentivo de la carpeta otro documento que cite que fue cancelada la obligación total dentro de la anualidad respectiva ya ésta se produjo el día 27 de diciembre de 2019 mediante la expedición del comprobante de egreso 10076, correspondiente a la obligación 7756 de diciembre 23 de la misma anualidad.

**RESPUESTA ENTIDAD:** Evaluado el presunto hallazgo, la entidad solicita se desvirtúe en el entendido que no es cierto que no se hubiese liquidado el contrato en los términos estipulados de la vigencia fiscal. En el SECOP, se encuentra el acto de liquidación en los términos establecidos, como se puede corroborar en el siguiente link:

[https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-11-9304844&g-recaptcha-response=03AGdBq26C7w3Ydso2h484Omcnt9RREWoejmlurcmkZL4uvS2Rs5Q0Y8FSJQo6YawGQhgicxpdwSfta9cDUTmqgupcN9-w9iBF4hvjVlrWEG4XrWqNW-YldOAKwiJQXFogLr7lGaZz75wKZ2cldUWMDPWOBmt-msAPSnDeuaF3WP0He6iA4gYtsH-nLLA4m2idvtYR1tEOUaB9hES7WAVgwLdR952ftSogJ5EE8FJCgdHIFRe6MT2BQ8yLNq-xE5L4gTNnqPLPCKxiatPy5pHE1gyJXXZstGsJD-pJWo1uFyL57GQqul8fzLVPqkKers4lBzbuObdE9f3M82VmysXS2oExKXg\\_8\\_vGkHiXb48zpozQtFe d9tUFP6WIEpCqczAn6Jc\\_gaeyjS\\_Qembh4BrjNjNWXBLNpSxh8OZh5x4AV5y2KKNorLiKtGIYXja a5Ec9wMtETNNnbYiTuJscYiEQsoTJqNRqeQjw](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-11-9304844&g-recaptcha-response=03AGdBq26C7w3Ydso2h484Omcnt9RREWoejmlurcmkZL4uvS2Rs5Q0Y8FSJQo6YawGQhgicxpdwSfta9cDUTmqgupcN9-w9iBF4hvjVlrWEG4XrWqNW-YldOAKwiJQXFogLr7lGaZz75wKZ2cldUWMDPWOBmt-msAPSnDeuaF3WP0He6iA4gYtsH-nLLA4m2idvtYR1tEOUaB9hES7WAVgwLdR952ftSogJ5EE8FJCgdHIFRe6MT2BQ8yLNq-xE5L4gTNnqPLPCKxiatPy5pHE1gyJXXZstGsJD-pJWo1uFyL57GQqul8fzLVPqkKers4lBzbuObdE9f3M82VmysXS2oExKXg_8_vGkHiXb48zpozQtFe d9tUFP6WIEpCqczAn6Jc_gaeyjS_Qembh4BrjNjNWXBLNpSxh8OZh5x4AV5y2KKNorLiKtGIYXja a5Ec9wMtETNNnbYiTuJscYiEQsoTJqNRqeQjw)

Además de ello, se anexa acta de liquidación respectivamente.

Anexos:

- ✓ Acta de liquidación

**ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:** Vista la página del Secop, efectivamente se encuentra publicada el acta de liquidación bilateral, pero dejando en ella un saldo por ejecutar de \$38.399.400 del que no hacen alusión en la misma.

ACTA DE LIQUIDACION		RECIBIDO 23 DIC 2019
1. INFORMACION DEL CONTRATO		
CONTRATANTE	DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE	
CONTRATISTA	FUNDACION SER MEJOR- POOL ANDRE ROJAS GONZALEZ NIT: 900367156-0	
CONTRATO	PRESTACION DE SERVICIOS	
OBJETO	SERVICIOS LOGÍSTICOS PARA LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS POR LAS DIFERENTES AREAS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL, DENTRO DEL MARCO DEL PLAN DE CAPACITACION DE BIENESTAR SOCIAL.	
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$	122.559.490,00
VALOR ANTICIPO 40%	\$	49.023.796,00
VALOR ADICION	\$	60.527.000,00
VALOR ANTICIPO ADICION 40%	\$	24.210.800,00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$	183.086.490,00
VALOR PAGO PARCIAL DEL CONTRATO	\$	71.452.494,00
VALOR TOTAL PAGADO	\$	144.687.090,00
SALDO POR EJECUTAR	\$	38.399.400,00
AVANCE DE EJECUCION	\$	100,00
PLAZO INICIAL DEL CONTRATO		10 DIAS
FECHA DE INICIACION		17 DE MAYO DE 2019
FECHA DE TERMINACION INICIAL		16 DE DICIEMBRE DE 2019
FECHA ELABORACION PRESENTE ACTA		20 DE DICIEMBRE DE 2019

Igualmente, se observa que el valor total cancelado, según el cuadro resumen, se encuentra por valor de \$144.399.400 y no por el valor realmente cancelado de \$ 181.003. 290 pesos según el siguiente cuadro del que se explican los detalles de pagos realizados en el numeral 2.8 del presente informe, veamos:

Cifras en pesos

EGRESO #	VALOR \$	BENEFICIARIO	FECHA DEL PAGO	CONCEPTO
3591	\$ 49,023,796.00	FUNDACIÓN SER MEJOR	30/05/2019	ANTICIPO INIC 40%
7309	\$ 71,452,494.00	FUNDACIÓN SER MEJOR	08/10/2019	PAGO PARCIAL 1
8354	\$ 24,210,800.00	FUNDACIÓN SER MEJOR	08/11/2019	ANTICIPO ADIC 40%
10076	\$ 36,316,200.00	FUNDACIÓN SER MEJOR	27/12/2019	PAGO FINAL
<b>TOTAL PAGADO</b>	<b>\$</b>			<b>181,003,290.00</b>

Tabla Resumen de pagos.

Calidad y excelencia en el control fiscal

Para explicar en detalle la observación, nuevamente se señala que no se evidencia dentro del archivo contentivo de la carpeta otro documento que cite que fue cancelada la obligación total dentro de la anualidad respectiva dejando con ello saldada en su totalidad la obligación con la firma de las partes.

La observación se mantiene como **hallazgo administrativo**.

**Condición:** No se evidencia documento que cite que fue cancelada la obligación total dentro de la anualidad respectiva.

**Criterio:** Manual de procedimientos.

**Causa:** Falta de control y seguimiento sobre los contratos cancelados en su totalidad.

**Efecto:** Control inadecuado de procesos de contratación.

#### **Delegación de supervisión:**

Mediante oficio de 17 de mayo de 2019, expedido por la Secretaría Jurídica, se delega la supervisión contractual en la Secretaria de Educación Departamental con fundamento en la Resolución 090 De 2016.

#### **Análisis de costos del contrato:**

La siguiente es la información inicial de costos del contrato con sus respectivos costos de adición:



Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**  
Calidad y excelencia en el control fiscal

## Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

Cifras en pesos

ÍTEM	UNIDADES	BIEN O SERVICIO CONTRATADO	COSTOS UNITARIOS DEL CONTRATO	COSTOS TOTALES DEL CONTRATO 579/19	COSTOS ADICIÓN	UNIDADES	VR ADICIÓN 579/19	COSTOS TOTALES DEL CONTRATO
1	75	Desayuno ejecutivo	11,500	862,500			-	862,500
2	450	Almuerzo ejecutivo	14,000	6,300,000			-	6,300,000
3	100	Cena ejecutiva	11,500	1,150,000			-	1,150,000
4	800	Cena con brindis	35,700	28,560,000	35,700	600	21,420,000	49,980,000
5	2450	Refrigerios	5,500	13,475,000	5,500	500	2,750,000	16,225,000
6	4	Hidrataciones	400,000	1,600,000	400,000	3	1,200,000	2,800,000
7	85	Hospedaje sencillo	63,000	5,355,000			-	5,355,000
8	5	Auditorio para 2 días	700,000	3,500,000	700,000	2	1,400,000	4,900,000
9	1110	Alquiler sillas sin brazos	4,200	4,662,000			-	4,662,000
10	268	Alquiler mesas Provenzal	16,800	4,502,400			-	4,502,400
11	5	Alquiler sonido line array	2,500,000	12,500,000	2,500,000	3	7,500,000	20,000,000
12	9	Arreglo floral	168,000	1,512,000			-	1,512,000
13	1	Decoración lugar evento	8,336,000	8,336,000	8,336,000	2	16,672,000	25,008,000
14	4	Pasajes Cerro Azul - SJG (2 tr	21,000	84,000			-	84,000
15	4	Pasajes Charras - SJG (2 tr	56,000	224,000			-	224,000
16	4	Pasajes El Cristal - SJG (2 tr	28,000	112,000			-	112,000
17	4	Pasajes El retiro - SJG (2 tra	11,200	44,800			-	44,800
18	4	Pasajes Triunfo II - SJG (2 tr	27,000	108,000			-	108,000
19	4	Pasajes Caño Blanco - SJG	28,000	112,000			-	112,000
20	4	Pasajes El Capricho - SJG (	27,000	108,000			-	108,000
21	4	Pasajes El Resbalón - SJG (	11,200	44,800			-	44,800
22	4	Pasajes Guacamayas - SJG	25,000	100,000			-	100,000
23	4	Pasajes La Carpa - SJG (2 t	35,000	140,000			-	140,000
24	4	Pasajes Las Acacias - SJG	14,000	56,000			-	56,000
25	2	Pasajes Tomachipan - SJG	1,120,000	2,240,000			-	2,240,000
26	2	Pasajes Barrancon - SJG (2	27,000	54,000			-	54,000
27	2	Pasajes Caño Negro - SJG (	49,000	98,000			-	98,000
28	4	Pasajes El Retorno - SJG (2	14,000	56,000			-	56,000
29	2	Pasajes Cerritos - SJG (2 tr	98,000	196,000			-	196,000
30	4	Pasajes La Libertad - SJG (	25,200	100,800			-	100,800
31	4	Pasajes El Unilla - SJG (2 tra	28,000	112,000			-	112,000
32	4	Pasajes La Paz - SJG (2 tra	63,000	252,000			-	252,000
33	4	Pasajes San Isidro - SJG (2	98,000	392,000			-	392,000
34	4	Pasajes El Recreo - SJG (2	30,800	123,200			-	123,200
35	4	Pasajes Calamar - SJG (2 tr	30,800	123,200			-	123,200
36	4	Pasajes Las damas - SJG (2	30,800	123,200			-	123,200
37	2	Pasajes El Itilla - SJG (2 tran	147,000	294,000			-	294,000
38	2	Pasajes La Ceiba - SJG (2 t	147,000	294,000			-	294,000
39	4	Pasajes El Edén - SJG (2 tra	74,200	296,800			-	296,800
40	2	Pasajes Mocuare - SJG (2 t	296,800	593,600			-	593,600
41	2	Pasajes Corocoro - SJG (2	200,200	400,400			-	400,400
42	12	Pasajes Miraflores - SJG (2	546,420	6,557,040			-	6,557,040
43	4	Pasajes Bogotá - SJG (2 tra	420,000	1,680,000			-	1,680,000
44	15	Marcador permanente MARK	18,750	281,250	-		-	281,250
45	15	Marcador borrable MARKER	18,750	281,250	-		-	281,250
46	15	Resaltador A-INK Grueso	21,000	315,000	-		-	315,000
47	47	Esfero retráctil BIC*12	14,500	681,500	-		-	681,500
48	17	Resma papel bond 75 gr	12,250	208,250	-		-	208,250
49	4	Tonner HP Laser Jet P3015	660,000	2,640,000	-		-	2,640,000
50	100	Fichas bibliográficas	500	50,000	-		-	50,000
51	15	Plumones colores	20,000	300,000	-		-	300,000
52	200	Libretas tamaño carta con l	8,000	1,600,000	-		-	1,600,000
53	2	Papel Kraft - Rollo	150,000	300,000	-		-	300,000
54	355	Escarapela con logos - prop	2,500	887,500	-		-	887,500
55	10	Pasacalle en banner 13 Oz	350,000	3,500,000	-		-	3,500,000
56	8	Pendones en banner 13 Oz	150,000	1,200,000	-		-	1,200,000
57	36	Camibuses 100% algodón N	45,000	1,620,000	45,000	213	9,585,000	11,205,000
58	40	Ponchos estampados a col	31,500	1,260,000	-		-	1,260,000
<b>TOTALES*</b>				<b>122,559,490</b>			<b>60,527,000</b>	<b>183,086,490</b>

Tabla: Costos contractuales

Calidad y excelencia en el control fiscal

San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza (8) 584 0987 control@contraloriaguaviare.gov.co

www.contraloriaguaviare.gov.co

Revisada y analizada la información aportada en los informes del contratista y los de supervisión, se pudieron evidenciar los siguientes hechos:

a. La contratación involucra la ejecución parcial amparada en dos (02) proyectos denominados “FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE BIENESTAR SOCIAL DOCENTE, DIRECTIVO Y PERSONAL ADMINISTRATIVO EN TODO EL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE” y “MEJORAMIENTO, CUALIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL TALENTO DOCENTE EN EL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE”, radicados y viabilizados según códigos BPIN 20170055950055 y 20170055950075

b. El valor establecido en el numeral 3.4.2. de los Estudios Previos, sobre la base de lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.2.1.1., numeral 4 del Decreto 1082 de 2015, deja claramente definida la frase: “incluido los impuestos y costos a que haya lugar”; igualmente, a renglón seguido, se deja establecido en los mismos que, “El valor estimado del contrato se determinó de acuerdo con los precios establecidos en el mercado, soportado en las cotizaciones solicitadas por el Departamento a los siguientes oferentes: CORPORACIÓN PROMOTORA DE LA CULTURA Y LAS COMUNICACIONES, ADRIANA MARÍA SÁNCHEZ MUÑOZ E INGENIERO OMAR ORTIZ BARRERO, empresas que prestan los servicios requeridos y que suministran los bienes objeto del presente proceso de selección, las cotizaciones de éstas empresas hacen parte integral de éste estudio”.

Así las cosas, teniendo en cuenta que, el cálculo se basó en el valor promedio de las ofertas y que, de acuerdo con el Principio de la BUENA FE SABIDA, BUENA FE GUARDADA, sobre los cuales se ampararon los estudios previos y los hechos relevantes del contrato, y que dieron lugar a la estimación presunta de objetividad del contenido en el documento inicialmente emitido por la Entidad, se aceptan los valores definidos tanto en los estudios previos, (numeral 3.4.2.), como en la propuesta, (página 216 del archivo aportado en medio magnético denominado “OFERTA ECONÓMICA” donde se cita textualmente la frase, “Valor que incluye todos los gastos e impuestos a que haya lugar”; implica que, consecuentemente, ningún costo, diferente al establecido inicialmente, **incluidos los costos por deducciones finales para pago**, serán tenidos como cuantía adicional en la presente evaluación para estimaciones de precios y costos, ya que todos ellos debieron haber sido tenidos en cuenta, tanto por parte de la Entidad Territorial, como del oferente, quien, dentro de su propuesta inicial, dejó claramente definidos esos estudios de costeo y por ende, no pudo verse finalmente sido afectado con la ejecución del contrato. (Cursiva y subraya fuera de texto).

c. El término de ejecución definido en el numeral 3.5.1., para el contrato suscrito se estableció en siete (07) meses sin exceder el 31 de diciembre de la anualidad,

situación que no excedió ese límite, sin embargo, en el acta final de liquidación de diciembre 20 de 2019 se dejó un saldo pendiente de cancelación que fue finalmente cancelado el día 27 del mismo mes como se verá más adelante en el acápite correspondiente a pagos del contrato.

d. Las actividades o especificaciones del objeto contractual acordadas, clasificadas según el UNSPSC y definidas en el numeral 3.2.3. (repetido), de los Estudios Previos y en la cláusula segunda del contrato inicial, fueron modificadas en cantidad más no en valor, como se demuestra en la tabla adjunta.

e. La supervisión fue responsabilidad del Secretario de Educación quien fue notificada mediante oficio de delegación como se citó en párrafo anterior.

f. La capacidad jurídica, experiencia y capacidad financiera del proponente no tiene objeción



## Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**

Calidad y excelencia en el control fiscal

### Análisis de costos a precios de mercado:

#### 2.7. Análisis y comparación de precios de mercado contra los definidos en el contrato

Cifras en pesos

ÍTEM	UNIDADES	BIEN O SERVICIO CONTRATADO	COSTOS UNITARIOS DEL CONTRATO	COTIZACIONES				VALOR TOTAL CONTRATADO SEGÚN PRECIOS DE MERCADO	DIFERENCIA PRESUNTO SOBRECOSTO
				COTIZANTE	TOTAL UNIDADES FINALES	PRECIO DE MERCADO	(IMPUESTOS 31%+5 X100) IMPUESTOS Y DEDUCCIONES*		
7	85	Hospedaje sencillo	63,000	WIMPY - PARADISO HOTEL	85	47,000	61,805	5,253,425	101,575.00
12	9	Arreglo floral	168,000	FLORISTERIA ACUARIOS	9	120,000	157,800	1,420,200	91,800.00
39	4	Pasajes El Edén - SJG (2 tra	74,200	EL PORTEÑO	4	53,000	69,695	278,780	18,020.00
40	2	Pasajes Mocuare - SJG (2 t	296,800	EL PORTEÑO	2	143,000	188,045	376,090	217,510.00
42	12	Pasajes Miraflores - SJG (2	546,420	AEROVAUPES	12	340,000	447,100	5,365,200	1,191,840.00
44	15	Marcador permanente MAR	18,750	PAPELERÍA CERVANTES	15	10,200	13,413	201,195	80,055.00
45	15	Marcador borrable MARKER	18,750	PAPELERÍA CERVANTES	15	11,500	15,123	226,838	54,412.50
46	15	Resaltador A-INK Grueso	21,000	PAPELERÍA CERVANTES	15	12,500	16,438	246,563	68,437.50
47	47	Esfero retráctil BIC*12	14,500	MUNDOCHAT PAPELERÍA	47	8,000	10,520	494,440	187,060.00
52	200	Libretas tamaño carta con l	8,000	PAPELERÍA CERVANTES	200	2,500	3,288	657,500	942,500.00
53	2	Papel Kraft - Rollo	150,000	MUNDOCHAT PAPELERÍA	2	45,000	59,175	118,350	181,650.00
54	355	Escarapela con logos - pro	2,500	CLIK PUBLICIDAD	355	1,500	1,973	700,238	187,262.50
55	10	Pasacalle en banner 13 Oz	350,000	CLIK PUBLICIDAD	10	125,000	164,375	1,643,750	1,856,250.00
56	8	Pendones en banner 13 Oz	150,000	MUNDOCHAT PAPELERÍA	8	67,000	88,105	704,840	495,160.00
58	40	Ponchos estampados a col	31,500	CLIK PUBLICIDAD	40	20,000	26,300	1,052,000	208,000.00
<b>TOTALES*</b>								<b>185,217,055</b>	<b>5,881,533</b>

Tabla: Análisis de precios de mercado y presuntos sobrecostos.

IMPUESTOS Y DEDUCCIONES\* La FUNDACIÓN SER MEJOR es una empresa de naturaleza jurídica responsable del régimen común ante la DIAN por lo que le aplican los siguientes deducciones de acuerdo con la certificación de cotización de deducciones aplicables a contratos de prestación de servicios expedida por el profesional especializado grado 10 con funciones contables de la secretaría de hacienda departamental: Retención en la fuente declarantes (4%), impuesto de Renta 6% Reteiva 15%, Reteica (5x1000), Estampilla Pro Desarrollo (2%) Estampilla Pro Cultura (2%), Estampilla Pro Seguridad Alimentaria (2%).

SIN OBSERVACIONES\*\*: Verificados los precios locales promedio no se incrementan de manera significativa por lo que no influyen en el valor final como probable sobrecosto del bien o servicio prestado, igualmente, no fue posible establecer un sólo costo o por obedecer a circunstancias especialmente definidas al momento de la entrega del bien o servicio. ALIANSA - OSCAR FLOREZ\*\*\*: Solo se maneja vuelo chárter a Tomachipan, por lo tanto, los costos son variables y los determina la situación de orden público, el mercado actual y el tipo de transporte aéreo

TOTALES\* Los ítems objeto de posibles sobrecostos no se vieron incrementados en número ni precios en la adición pactada y firmada en la ejecución del contrato

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza ☎ (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

www.contraloriaguaviare.gov.co

**HALLAZGO 3 (3A-1D-1F):** La FUNDACIÓN SER MEJOR es una pequeña empresa del tipo SAL, inscrita en el RUP bajo el S0500362, con renovación vigente al momento de la proposición de fecha 5 de abril de 2019, de naturaleza jurídica, responsable del régimen común ante la DIAN por lo que le aplican las siguientes deducciones de acuerdo con la certificación de cotización de deducciones aplicables a contratos de prestación de servicios expedida por el Profesional Especializado Grado 10 con funciones contables de la Secretaría de Hacienda Departamental así:

- ✓ Retención en la fuente declarantes (4%),
- ✓ Impuesto de Renta 6%
- ✓ Reteiva 15%,
- ✓ Reteica (5x1000),
- ✓ Estampilla Pro Desarrollo (2%)
- ✓ Estampilla Pro Cultura (2%),
- ✓ Estampilla Pro Seguridad Alimentaria (2%).

Con fundamento en lo establecido en el artículo 32 de la ley 1755 de 2015 y en especial lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011, se solicitó a las empresas de comercio local, que fueron aportantes directas de la información, específicamente las cotizaciones para el estudio de costos sobre los cuales se determinaron de manera precisa los mismos, se basó en el contenido de la CLASULULA SEGUNDA de la minuta contractual.

Esas cotizaciones en medio físico y magnético, hacen parte integral del presente informe y se relacionan en la siguiente tabla para cada caso en el que se halló la presunta irregularidad por ítem, veamos en detalle la situación:

Cifras en pesos

ÍTEM	UNIDADES	BIEN O SERVICIO CONTRATADO	COSTOS UNITARIOS DEL CONTRATO	COTIZACIONES				DIFERENCIA PRESUNTO SOBRECOSTO	
				COTIZANTE	TOTAL UNIDADES FINALES	PRECIO DE MERCADO	VALOR TOTAL CONTRATADO SEGÚN PRECIOS DE MERCADO		
7	85	Hospedaje sencillo	63,000	WIMPY - PARADISO HOTEL	85	47,000	61,805	5,253,425	101,575.00
12	9	Arreglo floral	168,000	FLORISTERIA ACUARIOS	9	120,000	157,800	1,420,200	91,800.00
39	4	Pasajes El Edén - SJG (2 tra	74,200	EL PORTEÑO	4	53,000	69,695	278,780	18,020.00
40	2	Pasajes Mocuare - SJG (2 t	296,800	EL PORTEÑO	2	143,000	188,045	376,090	217,510.00
42	12	Pasajes Miraflores - SJG (2	546,420	AEROVAUPES	12	340,000	447,100	5,365,200	1,191,840.00
44	15	Marcador permanente MAR	18,750	PAPELERÍA CERVANTES	15	10,200	13,413	201,195	80,055.00
45	15	Marcador borrable MARKER	18,750	PAPELERÍA CERVANTES	15	11,500	15,123	226,838	54,412.50
46	15	Resaltador A-INK Grueso	21,000	PAPELERÍA CERVANTES	15	12,500	16,438	246,563	68,437.50
47	47	Esfero retráctil BIC*12	14,500	MUNDOCHAT PAPELERÍA	47	8,000	10,520	494,440	187,060.00
52	200	Libretas tamaño carta con k	8,000	PAPELERÍA CERVANTES	200	2,500	3,288	657,500	942,500.00
53	2	Papel Kraft - Rollo	150,000	MUNDOCHAT PAPELERÍA	2	45,000	59,175	118,350	181,650.00
54	355	Escrapela con logos - prog	2,500	CLIK PUBLICIDAD	355	1,500	1,973	700,238	187,262.50
55	10	Pasacalle en banner 13 Oz	350,000	CLIK PUBLICIDAD	10	125,000	164,375	1,643,750	1,856,250.00
56	8	Pendones en banner 13 Oz	150,000	MUNDOCHAT PAPELERÍA	8	67,000	88,105	704,840	495,160.00
58	40	Ponchos estampados a col	31,500	CLIK PUBLICIDAD	40	20,000	26,300	1,052,000	208,000.00
<b>TOTALES*</b>								<b>185,217,055</b>	<b>5,881,533</b>

Tabla: Análisis de precios de mercado y presuntos sobrecostos. Fuente; Contrato 579/19 y empresas locales

Verificados los precios promedio locales, producto de solicitudes vía oficio, con empresas legalmente constituidas y registradas ante la Cámara de Comercio de San José del Guaviare, los cuales fueron cotejados contra los pactados en el contrato N°579 de 2019, sobre los cuales se aplicó el valor incrementado de las deducciones de acuerdo con la tabla anteriormente definida, la cual está amparada en una certificación y cotización expedida por la Entidad, enumerando las deducciones que la Gobernación del Guaviare aplica a la contratación por prestación de servicios, los cuales, una vez cotejados y calculados, evidencian **incrementos probables por sobrecostos en cuantía de CINCO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$5,881,533).**

Lo anterior representa una clara falta de responsabilidad y gestión antieconómica debido a una conducta reprochable, en términos fiscales, de carácter dolosa o gravemente culposa, al permitir u omitir un estudio concienzudo; dando como resultado, un incremento de precios los cuales exceden los establecidos en el mercado, pudiendo ocasionar, de ser comprobada la situación por parte de las instancias pertinentes, un **presunto detrimento al patrimonio de la Entidad** con fundamento en los artículos 5° y 6° de la Ley 610 de 2000. Por otra parte, la situación anómala, afecta la conducta del, o los servidores públicos responsables que intervinieron en la firma, supervisión, elaboración y emisión de estudios previos y de mercado, sobre la base de lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. **Con fundamento en los criterios anteriores se configura una presunta falta administrativa con incidencias disciplinaria y fiscal.**

**RESPUESTA ENTIDAD:** La jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que los contratos de apoyo logístico se pueden suscribir para fortalecer la gestión administrativa y el funcionamiento de las Entidades Estatales, dando el soporte o el acompañamiento necesario y requerido para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades cuando estas por sí solas, y a través de sus medios y mecanismos ordinarios, no los pueden satisfacer. Es decir, si una Entidad Estatal en cumplimiento de sus funciones debe realizar determinada acción y por sí sola no es posible, por no contar con la logística necesaria para tal fin, podría, en principio, contratar un operador logístico que haga posible cumplir con las funciones encomendadas a la Entidad por la Ley o el proyecto de inversión.

Para el caso particular del Contrato 579 de 2019 tanto el estudio de mercado como el análisis del sector, basan su evidencia en que es un contrato de servicios, por ello los costos asociados contemplan una estructura fundamentada en el servicio y no en un suministro, aportando tres cotizaciones de referencia que en el marco de la buena fe dan cumplimiento a los procedimientos de un estudio de mercado.



Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**  
Calidad y excelencia en el control fiscal

## Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

Con respecto al estudio de mercado, En concordancia con el decreto 1510 de 2013 artículo 15 en la contratación estatal se deberán realizar la planeación de las compras públicas a través del análisis del sector y del mercado, y de conformidad con el principio de economía, se deberá garantizar que no haya sobre costos en los procesos contractuales; por ello, en Colombia el estado ha establecido una serie de estudios previos y de mercado para contratación de bienes y servicios en la administración pública. En este sentido los análisis de sector para las compras públicas deben estar encaminados a identificar visiblemente como satisfacer las necesidades de la entidad, conociendo la oferta y la demanda de las adquisiciones que se pretenden realizar, de la misma manera, se debe identificar el contexto nacional y en algunos casos el internacional para cierto tipo de adquisiciones que se requieran.

En ese contexto, referir un presunto sobre costo basando su análisis en un oferente, no garantiza aspectos de entorno, calidad y diseño que a simple vista no se pueden contemplar desde una única perspectiva; de igual forma, el mercado tiene unas variaciones de precio, reguladas por el mercado global y local que cambian constantemente debido a los siguientes factores.

- ✓ Tiempos estimados del análisis realizado (Año base 2019)
- ✓ Volatilidad de precios de los bienes contemplados.
- ✓ Costos intrínsecos que da la estructura de un contrato de servicios
- ✓ Calidad, innovación y diseño
- ✓ Tasa de cambio
- ✓ Nuevos productos en el mercado

Sin embargo, debido a la presentación ortodoxa del sobre costo por parte del auditor, me permito ejemplarizar para cada uno de los ítems en el cuadro anexo con los respectivos soportes:

Ítem	Cantidad	Descripción del bien	Observaciones	Anexo
7	85	Alojamiento, habitación sencilla con ventilador y/o aire acondicionado, baño privado y TV en los 4 municipios del Departamento.	La oferta hotelera contempla residencias y hoteles en el departamento del Guaviare, en el análisis reportado por el auditor presenta el Wimpy como oferente, sin embargo, es posible corroborar el precio del año 2019 con soporte interno de la época que no contempla sobre costo.	Anexo 1.- Cotización de referencia
12	9	Elaboración y entrega de arreglo floral (de 80 a 90 cm de alto, 50 de ancho, base de vidrio o madera, rosas rojas, girasoles, entre otros	La oferta de arreglos florales es diversa, en él se estipulan muchos aspectos que se pueden considerar mínimos, los precios de los mismos oscilan de acuerdo al precio de la flor. Este arreglo en particular	Anexo 2.- Cotización de referencia No. 2

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza ☎ (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

🌐 [www.contraloriaguaviare.gov.co](http://www.contraloriaguaviare.gov.co)



Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**  
Calidad y excelencia en el control fiscal

## Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

		con buen follaje) más antorchas.	contemplaba unos accesorios adicionales, los cuales al parecer no fueron considerados por el auditor y que engloban el precio final del mismo.	
39	4	El Edén- SJG- El Edén.	Se anexa un recibo de pago de transporte de comisión realizada a la vereda el Eden de la época, donde se corrobora el valor de mercado, el cual no contempla sobrecosto.	Anexo 3.- Copia de tiquete de la época
40	2	Mocuare-SJG-Mocuare	Si bien los precios tienen fluctuación; estos pueden ser de aumento o disminución de acuerdo a la lógica de servicio, para este particular se anexa cotización del porteño realizada en el 2018 con costos proyectados 2019 lo que corrobora que el ítem corresponde a los precios oficialmente contratados por la entidad.	Anexo 4.- Cotización de referencia de la época.
42	12	Miraflores -SJG - Miraflores	Se anexa un recibo de pago de transporte de comisión realizada a la ciudad de Miraflores de la época, donde se corrobora el valor de mercado, el cual no contempla sobrecosto.	Anexo 5.- Copia de tiquete de la época
44	15	Marcador permanente MARKER *10, colores surtidos	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 6.-Dos cotizaciones de mercado
45	15	Marcador borrable MARKER *10, colores surtidos	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 6.-Dos cotizaciones de mercado
46	15	Resaltador A-INK Grueso, colores surtidos	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 6.-Dos cotizaciones de mercado
47	47	Esfero retráctil BIC*12	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 6.-Dos cotizaciones de mercado
52	200	Libretas tamaño carta con logo del evento	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 7.-Dos cotizaciones de mercado
53	2	Papel Kraft	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 6.-Dos cotizaciones de mercado
54	355	Escarapela de identificación vertical u horizontal en propalcote, funda plástica, tamaño 10.5 x 13 cm, cinta	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 7.-Dos cotizaciones de mercado

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

📍 San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza 📞 (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

🌐 [www.contraloriaguaviare.gov.co](http://www.contraloriaguaviare.gov.co)



Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**  
Calidad y excelencia en el control fiscal

## Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

		reata. Con logos alusivos al evento.		
55	10	Pasacalles - Banner 13 Oz, impresión digital 1440 Dpi, dimensiones de 5 metros por 1 metro finalizado con ojálata y bolsillos.	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 7.-Dos cotizaciones de mercado
56	8	Pendones - Banner 13 Oz, impresión digital 1440 Dpi, dimensiones de 1 metro por 1.5 metros finalizado con tubos	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 7.-Dos cotizaciones de mercado
58	40	Elaboración de Ponchos estampados a color, con logos institucionales bordados.	Se anexan dos cotizaciones de mercado que corroboran que los precios son justos al mercado.	Anexo 7.-Dos cotizaciones de mercado

**NOTA:** los tiquetes son de precios de mercado para el año 2019, sin los incrementos de un contrato de prestación de servicios o suministro

**ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:** No se está cuestionando la contratación con un operador logístico, la fundamentación de los costos basado en los estudios de mercado y del sector, amparan la contratación en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la del análisis, lo que no se compadece, es que por ser “costo de un servicio”, se extralimiten las bases establecidas en un mercado de oferta y demanda, y que por ser un contrato estatal, que incorpora ciertos costos adicionales, se incrementen los mismos de manera desmesurada, eso fue lo que se pudo comprobar, al menos hasta ésta instancia del análisis, como lo fue para el caso particular del Contrato 579 de 2019.

Como lo expresa la Gobernación en su descargo, con respecto al estudio de mercado, en concordancia con el artículo 15 del Decreto N°1510 de 2013, en la contratación estatal se deberán realizar la planeación de las compras públicas a través del análisis del sector y del mercado, y de conformidad con el principio de economía, se deberá garantizar que no haya sobre costos en los procesos contractuales, sin embargo, como se muestra a continuación, visto el estudio de la contraloría respecto a los costos establecidos producto de la ejecución contractual, se evidenció que sobrepasan las cotizaciones realizadas por éste Ente de control a precios de mercado desde 34% hasta 233% lo que no se compadece con la regla general aplicada al principio de economía en contratación pública.

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

📍 San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza 📞 (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

🌐 [www.contraloriaguaviare.gov.co](http://www.contraloriaguaviare.gov.co)



Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**  
Calidad y excelencia en el control fiscal

## Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

COTIZANTE	PRECIO DE MERCADO	Incrementos
WIMPY - PARADISO HOTEL	47,000	34.0%
FLORISTERIA ACUARIOS	120,000	40.0%
EL PORTEÑO	53,000	40.0%
EL PORTEÑO	143,000	107.6%
AEROVAUPES	340,000	60.7%
PAPELERIA CERVANTES	10,200	83.8%
PAPELERIA CERVANTES	11,500	63.0%
PAPELERIA CERVANTES	12,500	68.0%
MUNDOCHAT PAPELERIA	8,000	81.3%
PAPELERIA CERVANTES	2,500	220.0%
MUNDOCHAT PAPELERIA	45,000	233.3%
CLIK PUBLICIDAD	1,500	66.7%
CLIK PUBLICIDAD	125,000	180.0%
MUNDOCHAT PAPELERIA	67,000	123.9%
CLIK PUBLICIDAD	20,000	57.5%

Yendo a la documentación aportada como base para desvirtuar, se pudo establecer que, en algunos casos, que la Gobernación le da la razón a la contraloría y desvirtúa la base del contrato con cotizaciones en todos los casos de la muestra que terminan siendo inferiores a lo pagado en el contrato como se puede ver en la última columna del siguiente cuadro:

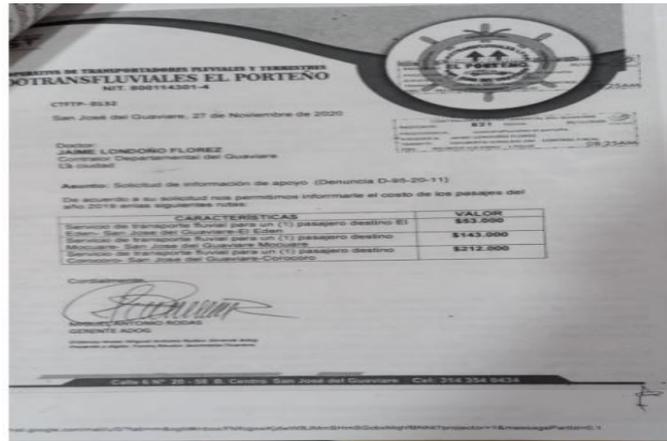
Descripción	Contrato	Cotización base cálculo sobrecosto CDG	Cotización Gobernación	Diferencia respuesta Gobernación Vs Contrato	%
Hospedaje	63,000.00	47,000.00	50,000.00	13,000.00	27.66%
Floristería	168,000.00	120,000.00	120,000.00	48,000.00	40.00%
Pasaje Mocuare	296,800.00	143,000.00	300,000.00	(3,200.00)	-2.24%
Pasaje Miraflores	546,000.00	340,000.00	400,000.00	146,000.00	42.94%
Promedio elementos de papelería	725,500.00	589,700.00	495,850.00	229,650.00	38.94%

Con cifras exageradas, sobre todo, en los ítems descritos anteriormente, que superan los costos, bajo la premisa de que el principio de transparencia en la contratación estatal comprende aspectos tales como: i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas, se evidencia una clara diferencia ya que, entre la solicitud realizada por la contraloría y la que adjunta la Gobernación en su descargo, los precios de pasajes a las poblaciones de Corocoro y Mocuare, son totalmente diferentes encontrándose diferencias sustanciales entre ellas con precios diferenciales en más del 300%,., como se presenta a continuación, lo que incita a pensar que algunas empresas justifican los excesos por ser para entidades públicas territoriales o que a la Entidad afectada le cotizaron pasajes en transporte exclusivo o expreso y no en calidad de pasajeros:

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

📍 San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza 📞 (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

🌐 [www.contraloriaguaviare.gov.co](http://www.contraloriaguaviare.gov.co)



CARACTERÍSTICAS		VALOR
Ejecución del contrato N°579 de 2019 (1) pasajero destino El		\$43.000
Ejecución del contrato N°579 de 2019 (1) pasajero destino		\$143.000
Ejecución del contrato N°579 de 2019 (1) pasajero destino		\$212.000

Se analizaron por otra parte, los fundamentos pragmáticos presentados por la Entidad afectada, en un cuadro adjunto, sin argumentos sólidos para desvirtuar el sobrecosto presunto, con indicadores altísimos, (algunos entre 80% y 230%, ratificando la **veracidad** de la información recopilada y de los argumentos descritos en la observación por parte de la Contraloría.

Por lo tanto, la observación administrativa se mantiene, configurando finalmente un **hallazgo administrativo** que, como se indicó en la observación inicial, las **incidencias disciplinaria y fiscal** por sobrecostos en cuantía de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$5,881,533)**.

**Condición:** Verificados los precios promedio locales, producto de solicitudes vía oficio, con empresas legalmente constituidas y registradas ante la Cámara de Comercio de San José del Guaviare, cotejados contra los pactados en el contrato N°579 de 2019 se evidencia un presunto sobrecosto.

**Criterio:** artículos 5° y 6° de la Ley 610 de 2000 y numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

**Causa:** Presuntos sobrecostos en la ejecución del contrato N°579 de 2019.

**Efecto:** Control inadecuado de procesos de contratación. Afectación al patrimonio de la Entidad.

Finalmente, se pudo establecer que, los demás precios no se vieron incrementados de manera significativa por lo que no influyen en el valor final como probable sobrecosto del bien o servicio prestado, por otra parte, no fue posible establecer un sólo costo para pasajes aéreos a Tomachipan, debido a que éstos varían de acuerdo con las circunstancias especialmente definidas al momento de la entrega del bien o servicio y sólo se maneja vuelo chárter; para el caso, los pasajes fueron cotizados por la empresa. ALIANSA, por lo tanto, los costos son variables y los determina la situación de orden público, el mercado actual y el tipo de aeronave

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

disponible a ser usada para el transporte aéreo.

### 2.8. Pagos realizados sobre el fundamento fáctico de la denuncia:

La entidad realizó el pago por los servicios prestados derivados de la relación contractual celebrada con la FUNDACIÓN SER MEJOR en cuantía de \$ 181.003.290 pesos. Los pagos realizados a los contratistas reseñados, según los comprobantes contables del Instituto, fueron los siguientes:

Cifras en pesos

EGRESO #	VALOR \$	BENEFICIARIO	FECHA DEL PAGO	CONCEPTO
3591	\$ 49,023,796.00	FUNDACIÓN SER MEJOR	30/05/2019	ANTICIPO INIC 40%
7309	\$ 71,452,494.00	FUNDACIÓN SER MEJOR	08/10/2019	PAGO PARCIAL 1
8354	\$ 24,210,800.00	FUNDACIÓN SER MEJOR	08/11/2019	ANTICIPO ADIC 40%
10076	\$ 36,316,200.00	FUNDACIÓN SER MEJOR	27/12/2019	PAGO FINAL
<b>TOTAL PAGADO</b>	<b>\$</b>			<b>181,003,290.00</b>

Tabla Resumen de pagos.

### 3. CONCLUSIONES Y HALLAZGOS

Corresponde a la Contraloría Departamental del Guaviare la vigilancia en la inversión de los recursos públicos, emanada de la función constitucional.

De conformidad con la competencia otorgada por la Constitución y la ley para la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos asignados a las entidades estatales que lo conforman, se dio trámite a la denuncia D-95-20-11 relacionada con las presuntas irregularidades en la ejecución del contrato N°579 de 2019, evidenciando que hubo irregularidades de tipo administrativo, fiscal y disciplinario que serán comunicadas a los responsables por parte de ésta Contraloría y sobre las cuales se efectuarán los traslados respectivos a las Entidades responsables de los controles tanto disciplinario como fiscal.

Producto de la investigación se consolidan tres (03) hallazgos administrativos de los cuales dos (02) tienen incidencia disciplinaria y uno (01) incidencia fiscal en cuantía de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$5,881,533)** por presuntos sobrecostos en la ejecución contractual del asunto o asuntos evaluados.

Como resultado de la actuación de la Contraloría Departamental del Guaviare en desarrollo de la denuncia D95-20-11 se incorpora la siguiente tabla de consolidación de los hallazgos:

GOBERNACIÓN DEL GUAVIARE DENUNCIA D95-20-11		
TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR en pesos)
1. ADMINISTRATIVOS	3	-
2. DISCIPLINARIOS	1	-
3. PENALES	0	-
4. FISCALES	1	\$5,881,533

Tabla. Resumen de los hallazgos dentro de la denuncia

#### 4. PRESUNTOS RESPONSABLES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO

A continuación, se listan los servidores públicos (cargos de planta y contratistas) relacionadas con el PROCESO INVESTIGADO, quienes ejercieron función pública o de manera particular intervinieron en el proceso y por cuya presunta conducta negligente, antieconómica, antijurídica o de otra índole, se puede haber causado un daño patrimonial a los intereses de la entidad:

NOMBRE	CARGO	VALOR HALLAZGO
Nebio de Jesús Echeverry	Gobernador vigencia 2019	\$5,881,533
Ana María Martínez Álvarez	Secretaria de Educación y supervisora	

Tabla Servidores Públicos y particulares que intervienen en las etapas del proceso estudiado.

Concluido el objetivo del encargo asignado por el Despacho del Contralor Departamental, prosígase con la devolución del expediente y del presente informe ocurrido en desarrollo de la denuncia D-95-20-11, ante el superior jerárquico, para su aprobación y posterior comunicación de los resultados ante la entidad afectada.

#### 5. TRASLADO AL PROCESO AUDITOR, RESPONSABILIDAD FISCAL O ENTIDAD PERTINENTE:

La denuncia se tramitó de manera independiente trasladada a la Contraloría Auxiliar de Control Fiscal.

#### 6. RESPUESTA AL CIUDADANO

La Entidad ejerció el derecho de contradicción por lo que analizados se le comunicarán los resultados y respuesta de fondo al quejoso.



Contraloría Departamental del  
**GUAVIARE**  
Calidad y excelencia en el control fiscal

## Contraloría Departamental del Guaviare

Nit. 832000115-7

Concluido el objetivo del averiguatorio producto de la comisión asignada, se continúa con la devolución ante el Despacho del Contralor Auxiliar de Control Fiscal el día 15 de abril de 2021 vía email y en medio físico, para que comunique los resultados del expediente y del presente informe ocurrido en desarrollo de la denuncia D95-20-11, ante el despacho del Contralor Departamental del Guaviare para su aprobación y posterior comunicación de los resultados finales ante la entidad implicada, GOBERNACIÓN DEL GUAVIARE.

Por los hechos investigados, una vez en firme, comuníquense dando traslado de los hallazgos en los cuales exista tipificación del daño patrimonial ante la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Guaviare y por la posible conducta disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

### **EDILBERTO GIRALDO JIMÉNEZ**

Profesional Universitario  
Contraloría Auxiliar de Control Fiscal

Anexos: Informe final denuncia en veintiséis (26) folios  
Copia: Archivo de Gestión Documental

Investigó y elaboró	Edilberto Giraldo J.
Revisó	Edgar Pinzón C.
Aprobó	Jaime Londoño F.

**Calidad y excelencia en el control fiscal**

📍 San José del Guaviare: calle 12 No. 22 - 83 B. La Esperanza 📞 (8) 584 0987 ✉ control@contraloriaguaviare.gov.co

🌐 [www.contraloriaguaviare.gov.co](http://www.contraloriaguaviare.gov.co)