	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 1 de 16

AUDITORIA DE SEGUIMIENTO A LA CONTRATACION


PRUEBA DE AUDITORIA

Los Auditores deben proceder a verificar los siguientes controles vigentes a la versión del presente documento por cada una de las etapas del Proceso de contratación, que constituyen actividades de control claves sobre las cuales se debe enfocar el examen para el desarrollo de la auditoria de seguimiento a la contratación.

En la etapa precontractual:

1. Los requisitos contemplados en las Listas de verificación (listas de chequeo disponibles interna y externamente -Colombia Compra Eficiente-) para cada modalidad de contratación, se deben confrontar con el contenido físico de la carpeta contractual respectiva, en sus documentos esenciales, a fin de verificar la completitud del expediente.
2. El objeto del contrato o contratos que se deriven de proyectos de inversión financiados con cargo a recursos del Sistema general de participaciones SGP, Sistema general de regalías SGR e Inversión directa de la entidad, debe estar acorde con las actividades o necesidades que se pretenden satisfacer con tales Proyectos viabilizados por la Secretaria de Planeación.
3. Aunque no es un requisito normativo, se recomienda comparar los objetos de los contratos que se suscriban dentro de la vigencia, con las respectivas necesidades a contratar que en principio deben estar identificadas y registradas en el "Plan anual de adquisiciones" de la entidad publicado en el SECOP.
4. La entidad debe proceder a la publicación en el SECOP de todos los documentos que correspondan a la etapa precontractual, dentro de los 3 días siguientes a su expedición. La publicación en este sistema, de los documentos generados en las etapas precontractual y contractual (firma del contrato, designación del supervisor y suscripción del acta de inicio), son responsabilidad de la Oficina Jurídica. Respecto al registro de los documentos en el sistema SIA OBSERVA de la Contraloría municipal, esta labor inicia desde la expedición del Acta de inicio, por tanto, corresponde a la etapa contractual (ver Circular 23 de 2017 de Colombia Compra Eficiente y Decretos 20191000001005 y 20191000001015).
5. Conforme a lo expresado por la agencia CCE, en relación al valor referido de las propuestas en los pliegos o en las invitaciones a concursar y, posteriormente, en la fase de evaluación de las mismas, dependiendo de si el oferente es o no responsable del IVA, se tiene lo siguiente:

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 2 de 16

“¿Puede la Entidad Estatal evaluar las propuestas discriminando el IVA para evaluar en igualdad de condiciones a proveedores que pertenecen al régimen común y al régimen simplificado?”

La Entidad Estatal debe adelantar la evaluación de las ofertas sin tener en cuenta este impuesto, en aplicación de los principios de selección objetiva e igualdad de condiciones de los proponentes.

Si en los Procesos de Contratación hay proponentes declarantes de IVA que pertenecen al régimen simplificado, las Entidades Estatales deben adelantar la evaluación de las ofertas sin tener en cuenta ese impuesto, es decir, evaluar sobre el precio neto del bien o servicio descontado el valor del impuesto en las ofertas de proponentes del régimen común.

Así, la Entidad Estatal puede comparar el precio ofrecido en igualdad de condiciones, sin hacer diferencias en la evaluación en función de la naturaleza del proponente o, cuando es del caso, sin hacer diferenciaciones respecto a exenciones que puede haber por el origen nacional o extranjero de los bienes o servicios.”


En contraposición a lo anterior, la administración municipal a través de la Secretaria General conceptuó, en respuesta a observación formulada por un oferente en el proceso de Mínima cuantía 19 de 2018, lo siguiente:

“La entidad no acepta la observación de realizar la evaluación antes de IVA, puesto que dentro de la invitación de mínima cuantía ...en su cláusula ... VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO, se establece que el valor del presente proceso de selección tiene incluido el IVA, en razón al estudio de mercado realizado dentro de la cláusula ... de los ESTUDIOS DE MERCADO LOCAL REGIONAL ... por la entidad tal como se evidencia en los estudios previos.

Así las cosas, una vez la entidad determinó el valor estimado del contrato incluyendo el ... IVA, los oferentes deben realizar su presupuesto incluyéndolo en su oferta, ya que la entidad no puede asumir un pago adicional al valor total del contrato.”

A la fecha de la presente actualización (ago.29/19) y de nuevo, en contraposición al concepto antes citado en razón a criterio de la Oficina Jurídica (manifestado verbalmente por una de sus funcionarias, como complemento a la respuesta a concepto jurídico solicitado por la OCI), la administración municipal tiene diseñados e implementados dos formatos para que los proponentes los utilicen para registrar sus ofertas económicas, bien sea que aquellos sean o no responsables del IVA, es decir, para que registren, en el caso de los responsables del IVA, el precio ofertado antes de este impuesto y el precio total (con el IVA), con la advertencia que éste no puede sobrepasar el presupuesto oficial. Esto, por cuanto dentro de la evaluación financiera que realiza la entidad, se acoge y aplica el concepto de la agencia CCE citado inicialmente para evaluar en igualdad de condiciones las ofertas.

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
		Versión: 07
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Página 3 de 16

6. Aquellos contratos financiados con recursos de inversión (SGP, Regalías e Inversión directa) derivados de los proyectos viabilizados por la Secretaria de Planeación, como los de Prestación de servicios o de otra clase, deberán contener en su carpeta la certificación expedida por el respectivo Jefe de unidad en la cual se certifique que los estudios previos, la descripción de la necesidad, perfil, especificaciones técnicas, objeto a contratar, actividades y obligaciones del contratista, están acordes con el proyecto que los financia, para lo cual se debe estipular el nombre y número del proyecto, viabilidad técnica y viabilidad sectorial. (ver Circular 20171800001486 de Jurídica).

Lo que se evidencia actualmente en la entidad, es la aplicación del formato “Presupuesto del Proyecto”, en el cual la unidad ejecutora del recurso de inversión, informa a la Secretaría de Planeación, las actividades, con su costo, que se van a ejecutar a través de la contratación y que se derivan del Plan de Desarrollo municipal y del Proyecto radicado en esta misma Secretaría. Copia de este mismo Presupuesto, es solicitado por la Oficina Jurídica dentro de su labor de revisión a la consistencia de la información entre la solicitud de elaboración del contrato y las actividades contenidas en el proyecto que lo sustenta.


Se observa que este documento no está siendo archivado en la carpeta del contrato, lo cual impide a los auditores realizar la confrontación de la información de que trata la Circular 20171800001486, razón por la cual se constituye en **observación** de la presente auditoria.

En consecuencia, el objeto contractual y las obligaciones del contratista, deben versar sobre lo estrictamente estipulado y registrado en el Estudio previo o Estudio de conveniencia y oportunidad que se expide inicialmente que, para el caso de los contratos con fuente de recursos de inversión, deben coincidir, también, con las actividades a desarrollar que contiene el Proyecto radicado en la Secretaria de Planeación.

7. En la evaluación de las ofertas presentadas por las diferentes personas que participan en un proceso contractual, se debe revisar y comparar que los bienes o servicios objeto de la necesidad a suplir por la entidad contratante, que se encuentran registrados e identificados al detalle en el estudio previo o estudio de conveniencia y oportunidad, queden plasmados con el mismo detalle de identificación en la oferta del proponente al que se le adjudicó el contrato.

De no ser así, la evaluación resulta contraproducente para la entidad, pues al pasar por alto la revisión y comparación anterior, se estaría frente a una situación en la cual a la persona a la cual se le adjudicó el contrato, le bastaría cumplir con la entrega de los bienes o servicios que consten en su oferta y no los que aparecen registrados por la entidad contratante en el estudio previo, con el consecuente riesgo que al recibirse bienes o servicios que no estén conformes con lo estipulado en el estudio previo, la entidad se vería expuesta a hallazgos de tipo fiscal en las auditorias que practican regularmente las entidades de control.

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 4 de 16

8. A efectos de verificar la experiencia de un proponente, se debe revisar que este haya aportado para la evaluación de su oferta, tanto los contratos como las actas de liquidación de los mismos, pues es a través de estos documentos y, en especial, el acta de liquidación, lo que revela la conformidad o no de la ejecución de los contratos que tuvo a cargo.


En la expedición de los CDP, debe evaluarse si estos ampararan una contratación que se alcance a ejecutar antes del 31 de diciembre de la anualidad, es decir, que se alcance a recibir los bienes y servicios antes de que finalice la anualidad respectiva (ver Circular 20191000001526 del Despacho del Alcalde).

9. Dados los términos legales y reglamentarios requeridos para el trámite de los procesos de contratación, se debe analizar antes de elaborar estudios previos y/o pre pliegos o invitaciones, la posibilidad real de tramitar el proceso precontractual y la posterior fase contractual, con el propósito de garantizar su ejecución dentro de la vigencia (fase que culmina con la recepción de los bienes y servicios correspondientes al objeto contractual). Esto, en consideración que existen procesos de contratación que debieron planearse con la suficiente antelación, evitando que se celebren contratos que técnicamente no se pueden ejecutar dentro de la vigencia en la que se suscriben.

En relación con aquellos procesos contractuales que se inician en proximidades a finalizar la vigencia (mes de noviembre), es dable recordar, en el caso de los de Mínima cuantía, que estos deben ser analizados para evitar que se incurra en “fraccionamiento de contrato”, figura que consiste en la celebración de varios contratos que, por la estrecha relación entres sus objetos, bien podrían haber hecho parte de un único acuerdo y, comúnmente, es utilizada para eludir el procedimiento de selección objetiva del contratista. En otras palabras, el fraccionamiento se presenta cuando se quebranta y se divide la unidad natural del objeto, con desconocimiento de que, desde la óptica económica, sería más eficiente para la entidad la celebración de un solo contrato. Se trata de un comportamiento que contradice abiertamente la regla contenida en el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, según la cual las autoridades no actuarán con desviación o abuso del poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley y, al propio tiempo, les prohíbe eludir los procedimientos de selección objetiva y demás requisitos previstos en dicho estatuto. (ver Circular 20191000001526 del Despacho del Alcalde).

10. Las entidades privadas sin ánimo de lucro (ESAL) que contraten con las entidades estatales, deberán estar registradas en SECOP, el cual será el medio para acreditar los indicadores de idoneidad, experiencia, eficacia, eficiencia, economía y de manejo del riesgo definidos por las entidades estatales (ver art.9 Decreto 92 de 2017).

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 5 de 16

11. Las entidades estatales no requerirán la inscripción de las entidades privadas sin ánimo de lucro (ESAL) en el Registro único de proponentes (RUP) para la contratación, por tanto, quedan excluidas de este requisito (ver art.10 Decreto 92 de 2017).
12. La entidad privada sin ánimo de lucro (ESAL) contratista, deberá entregar a la entidad estatal y ésta publicar en el SECOP, la información relativa a los subcontratos que suscriba para desarrollar el programa o actividad de interés público previsto en el Plan de Desarrollo, incluyendo los datos referentes a la existencia y representación legal de la entidad con quien contrató y la información de pagos (ver art.7 Decreto 92 de 2017).


En la etapa contractual:

1. Los requisitos contemplados en las Listas de verificación (listas de chequeo disponibles interna y externamente -Colombia Compra Eficiente-) para cada modalidad de contratación, se deben confrontar con el contenido físico de la carpeta contractual respectiva, en sus documentos esenciales, a fin de verificar la completitud del expediente.
2. La clase (o denominación) del contrato que se suscriba, debe estar acorde con lo descrito en el campo "Documento de control" que aparece en el Registro de disponibilidad presupuestal (RDP) que expide la Secretaria de Hacienda.
3. El valor del contrato suscrito debe ser igual al valor del Registro de disponibilidad presupuestal (RDP) que expide la Secretaria de Hacienda. El valor del Certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) puede ser mayor que el del RDP.
4. La póliza que cubre los riesgos del contrato, debe estar renovada o actualizada a partir de todos los Adicionales que se suscriban y que modifican en tiempo o valor el contrato principal o de todas las Suspensiones que hayan autorizado el contratante y el Supervisor. Igualmente, la póliza expedida por entidad aseguradora debe estar aprobada por la Oficina Jurídica, mediante la respectiva Resolución.

Por lo anterior, el Supervisor es el responsable de la verificación del estado de las garantías otorgadas, las cuales deben mantener las condiciones inicialmente exigidas, que se pueden alterar por efecto de la suscripción de Adicionales y Suspensiones al contrato.

5. La cantidad de las "Actas de pago parcial" expedidas para el contrato, debe estar conforme con la cláusula "Forma de pago" estipulada en el mismo. Se recuerda que el desembolso de los anticipos

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 6 de 16

no requiere el trámite de acta de pago, por cuanto es una transferencia bancaria a la cuenta del contratista.

Respecto a la “Forma de pago” de los contratos, lo descrito ahí se debe confrontar con las “Actas de pago parcial” que expide el Supervisor durante la ejecución del contrato, con el propósito de verificar su conformidad con las liquidaciones registradas en dichas actas. Se debe tener en cuenta, que el valor de la Factura de venta emitida por el contratista, debe corresponder con el valor del Acta de pago parcial que se tramita conforme a lo pactado en la forma de pago del contrato. Para ello, como documento de referencia y de detalle sobre el diligenciamiento del Acta de pago parcial, existe el “Instructivo para la aplicación de los formatos implementados en el proceso gestión contratación”, publicado en el mismo Proceso del sitio web de funcionarios.

Para efectos de la muestra de la auditoria, los auditores deben solicitar los comprobantes de egreso, incluido el pago del anticipo (en caso que aplique), al Supervisor respectivo del contrato con el fin de complementar la verificación en comento.


6. Si se encuentra pactado en el contrato la entrega de un **anticipo** (en porcentaje o cuantía), cada Acta de pago parcial que se expida debe registrar su amortización, hasta que el “Saldo x amortizar” que registra el campo “4.1 Amortización del anticipo” de esta acta, sea cero.

El **anticipo** es el primer pago de un contrato que se halla pactado con ejecución sucesiva y consiste en la suma de dinero que se entrega al contratista para facilitarle el cumplimiento de lo pactado, cuyo recurso debe ir dirigido exclusivamente a atender el objeto contractual, que será administrado por el particular, pero no se considera pago, en consecuencia, continúa siendo propiedad de la entidad contratante, es decir, no ingresan al patrimonio del particular contratista y poseen, como tal, el carácter de dineros públicos. De allí que se exija que el anticipo sea amparado con garantía del 100% de su valor, que se presente un plan para su utilización y que se vaya amortizando durante la ejecución del contrato. Por lo tanto, en el Acta de pago parcial, se registra el valor que aparece así estipulado en la forma de pago, normalmente en % o en dinero, que no exceda del 50% del valor del contrato. **Este valor se debe amortizar** en las actas parciales conforme a la forma de pago estipulada en el contrato. Recordar que **no es dable tramitar en el formato de acta de pago parcial, el pago de anticipos**. La amortización se refiere al descuento que debe hacer la entidad contratante del dinero entregado al contratista en calidad de anticipo. (Manual de contratación de la Procuraduría General de la Nación, versión 2015).

Ahora, si se encuentra pactado en el contrato la entrega de un **pago anticipado**, se tiene lo siguiente:

El **pago anticipado** es una retribución parcial de un contrato de ejecución instantánea, como los de compraventa y suministro y corresponde a la suma de dinero que se entrega al contratista en calidad de primer pago parcial del contrato, que se gira sin que se hayan efectuado actividades de

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 7 de 16

su ejecución y que, por tanto, pasa a ser de su propiedad, por lo que al constituir un pago como tal, se le liquidan los descuentos o deducciones legales al momento de su desembolso. Por lo tanto, en el Acta de pago parcial se registra el valor que aparece así estipulado en la forma de pago, normalmente en % o en dinero, que no exceda del 50% del valor del contrato. **Este valor no se amortiza**, por cuanto forma parte de la liquidación del acta de pago parcial o de liquidación que se tramita. Recordar que **no es dable tramitar en el formato de acta de pago parcial, los pagos anticipados**. (Manual de contratación de la Procuraduría General de la Nación, versión 2015).


En cuanto al manejo de los recursos entregados al contratista a título de **anticipo**, *“En los **contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía. El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista.**”* (art.91 Ley 1474 de 2011, negritas fuera de texto).

En los **contratos de menor y mínima cuantía**, se dispondrá de una **cuenta separada**, no conjunta y a nombre del contrato suscrito **para el manejo de los recursos recibidos a título de anticipo** y los rendimientos por este concepto, serán de propiedad del tesoro. Para estos casos, a la firma del acta de inicio, el contratista deberá presentar para aprobación del supervisor, el plan de inversiones detallado, que será objeto de verificación y seguimiento. (Manual de contratación de la Procuraduría General de la Nación, versión 2015).

7. En el caso de los Convenios, la ejecución y el costo de las actividades realizadas debe estar acorde con el Presupuesto inicialmente presentado (estudio previo) y la contabilidad presentada por el Conviniendo (detalle de los costos por actividad) debidamente especificadas y claras, presentadas por el mismo, en los informes de ejecución como soporte de las Actas de pago que se suscriban.
8. Cuando se trate de Adicionales en valor o en plazo, estos deben contar con el respectivo concepto técnico previo, es decir, el documento expedido, bien sea por el Contratista o el Supervisor, que contenga, en el primer caso, la respectiva sustentación y justificación técnica y de costos y, en el segundo, la expedición de la viabilidad jurídica, técnica y financiera, para que el Contratante tenga el argumento suficiente para su aprobación y suscripción.

Los Adicionales en valor proceden hasta en un 50% del valor inicial del contrato, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Sin embargo, no quiere decir esto que todo adicional se lleve a este tope, puesto que en cada caso se deberá analizar el monto que sea ejecutable en la vigencia respectiva, indistintamente que sea inferior al 50%.

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 8 de 16

Se debe evitar la suscripción de adicionales de contratos vigentes que no sean ejecutables dentro de la anualidad, evitando así, la generación de **reservas presupuestales inducidas**.

9. Ningún hecho debe aparecer registrado con posterioridad a la fecha de vencimiento estipulada inicialmente en la cláusula “Plazo” del contrato, salvo que se trate de Adicionales en tiempo o de Suspensiones del contrato que se hayan expedido, actos que conllevan a la ampliación del plazo inicial.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las **actas de liquidación** (cuya expedición se puede extender inicialmente hasta 4 meses posteriores al vencimiento del plazo), se deben reconocer estrictamente las actividades realizadas dentro del plazo de ejecución contractual, es decir, no se pueden reconocer y pagar actividades ejecutadas por fuera de dicho plazo.

Tampoco se pueden celebrar contratos o adicionales para pagar actividades ejecutadas con anterioridad al inicio del plazo contractual, es decir, pretender legalizar hechos cumplidos.

En el caso de contratos que incluyen en la forma de pago un valor al finalizar el plazo estipulado, y que por tramites de requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, no se alcanzaron a prestar los servicios en el mismo mes que finaliza, le corresponde al Supervisor solicitar el respectivo **otrosí modificatorio donde plantee la reducción del valor del contrato**, evitando así, la legalización de **hechos cumplidos** (ver Circular 20191000001526 del Despacho del Alcalde).


10. Las **Actas de Suspensión y de Reinicio**, deben ser suscritas por las partes del contrato, advirtiéndose que el Supervisor no es la parte contratante ni lo representan legalmente, razón por la cual las firmas del Supervisor y del contratista debe ir acompañadas de la firma del Alcalde. (ver Circular 20191100000316 de Jurídica)

La suspensión de un contrato no implica la ampliación automática de su plazo por el término que dure la suspensión. Para esto es necesario suscribir un Otrosí de prórroga, que además de constituir un requisito de perfeccionamiento, el acuerdo entre las partes permite que la entidad contratante realice los trámites presupuestales correspondientes para cubrir las obligaciones que surjan del mismo. (ver concepto “Gestión contractual” de CCE)

Para el inciso anterior, es necesario tener en cuenta del mismo concepto de CCE, lo siguiente:

“Si la intención de la Entidad Estatal es que el plazo de ejecución del contrato sea ampliado en el tiempo equivalente al periodo suspendido, junto con el acta de suspensión deberá suscribir la prórroga del contrato por cuanto todas las modificaciones de los contratos estatales deben constar por escrito. Para tal fin, deberá tenerse en cuenta la normativa presupuestal, ya que en principio el plazo de ejecución contractual amparado con un certificado de disponibilidad presupuestal de una vigencia fiscal no podrá cobijar actividades ejecutadas en una vigencia fiscal

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 9 de 16

distinta, y solicitar las garantías correspondientes en consideración al tiempo adicionado.” (negrita fuera de texto)

La suspensión de un contrato debe obedecer estrictamente a razones de fuerza mayor o caso fortuito que justifique paralizar su plazo de ejecución. En la suscripción de dicha suspensión, se debe tener en cuenta que debe estar sujeta a plazo o condición, evitando de esta forma la suspensión indefinida de plazos contractuales (ver Circular 20191000001526 del Despacho del Alcalde).

11. El documento que contiene el informe del Supervisor, es decir, el “Informe de ejecución y supervisión contractual” vigente a la fecha, debe estar expedido con fecha anterior o igual a la de generación de las Actas de pago parcial y pago final.
12. Los pagos del contrato que autorice el Supervisor, a través de las Actas de pago, deben contar con los “Comprobantes de egreso” u “Ordenes de pago” respectivas expedidas por la Tesorería General, acción a cargo del Supervisor para allegarlos a la carpeta del contrato.
13. Los impuestos correspondientes a “Estampilla pro bienestar del adulto mayor” y “Estampilla pro Universidad del Cauca 180 años”, el primero un impuesto que recauda el Municipio de Popayán y, el segundo, el Departamento del Cauca, se aplican conforme a los Acuerdos y Ordenanzas que los regulan. Es decir, dentro de las funciones de las Tesorerías de las dos entidades mencionadas, se encuentra el aplicar la liquidación y el descuento respectivo sobre ambos tributos, para lo cual, como evidencia de lo actuado, los auditores deben revisar que estas estampillas se encuentren adheridas y anuladas en aquellos contratos sobre los cuales procedan tales impuestos.

Para el caso de la **Estampilla pro bienestar del adulto mayor**, el detalle es el siguiente:

Marco legal: Acuerdos 41 de 2016 y 56 de 2017 y Decreto 20161800039165.


Base gravable: Valor total de los contratos, convenios y adiciones suscritos por el Municipio de Popayán y sus entidades descentralizadas y empresas industriales y comerciales del Estado del orden mpal., con las excepciones del Parágrafo 2 del art.254 del Acuerdo 41 de 2016.

Sujeto pasivo: Todas las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos con las entidades enunciadas en la Base gravable.

Tarifa: 3% sobre la base gravable, antes del IVA.

Para el caso de la **Estampilla pro Universidad del Cauca 180 años**, el detalle es el siguiente:

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 10 de 16

Marco legal: Ley 1177 de 2007, Ordenanzas 75 de 2008 y 77 de 2009 y Circulares 41648 de 2009 y 20191300000656.


Base gravable: Valor de los contratos de cuantía igual o mayor a 50 s.m.m.v. (\$39.062.100 año 2018 y \$41.405.800 año 2019) de Concesión, Consultoría, Obra Pública, Suministro y Modalidad de pago de administración delegada, suscritos por las entidades territoriales (Departamento y Municipios), entidades públicas del orden departamental, institutos descentralizados, entidades del orden nacional que funcionen en el Cauca, empresas o sociedades de economía mixta, Contraloría departamental y las empresas de servicios que administren recursos públicos.

Sujeto pasivo: Todas las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos con las entidades enunciadas en la Base gravable.

Tarifa: 0,5% sobre la base gravable, antes del IVA.

14. Todas las carpetas de los contratos deberán contener el “Acta de cierre del expediente contractual” expedida por el respectivo Supervisor (ver Decreto 20191000001005).
15. Todos los contratos se archivan en un expediente conformado por 2 carpetas, la primera, denominada “carpeta contractual” a cargo de la Oficina Jurídica y, la segunda, denominada “carpeta de ejecución y liquidación” a cargo del Supervisor, cada una con orden y foliación independientes (ver Decreto 20191000001005).
16. La entidad debe proceder a la publicación en el SECOP de todos los documentos que correspondan a la etapa de ejecución (posteriores al acta de inicio) y liquidación del contrato, dentro de los 3 días siguientes a su expedición. La publicación en este sistema, de los documentos generados en esta etapa, son responsabilidad de la unidad administrativa que lleve a cabo la ejecución del contrato. Respecto al registro de los documentos en el sistema SIA OBSERVA de la Contraloría municipal, esta labor inicia desde la expedición del Acta de inicio y es responsabilidad de los delegados en cada una de las u.a. ejecutoras de los contratos (ver Circular 23 de 2017 de Colombia Compra Eficiente y Decretos 20191000001005 y 20191000001015).
17. Para la autorización de cada pago del contrato, se debe verificar el cumplimiento del pago de los aportes al sistema de seguridad social integral (salud, pensiones, riesgos profesionales) y parafiscales (SENA, ICBF, Cajas compensación familiar), estos últimos cuando corresponda, como lo exigen los artículos 23 de la Ley 1150 de 2007 y 50 de la Ley 789 de 2002. Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados a los sistemas mencionados, mediante certificación expedida por el Revisor fiscal, cuando éste exista, o, por el representante legal, en caso contrario. En relación con las personas naturales contratistas, se debe tener en cuenta los parámetros del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 (el ingreso base

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 11 de 16


de cotización será en todos los casos mínimo el 40% de valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el IVA).

18. Si se llegare a presentar incumplimiento en la ejecución de un contrato, deberá aparecer en la carpeta respectiva un informe elaborado por el Supervisor dirigido a la Oficina Jurídica, acorde a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, es decir, que sustente la actuación y enuncie las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista, precisando los hechos constitutivos de incumplimiento y la tasación porcentual de incumplimiento o de la multa, según corresponda.

En igual sentido, en aquellos contratos que por alguna circunstancia no inicio su ejecución, es decir, que no se suscribió el acta de inicio, la carpeta respectiva debe contener el documento soporte expedido por el funcionario competente, donde se detalle la razón que conllevó a ello, adjuntado también el oficio respectivo dirigido a Secretaría de Hacienda notificando de tal situación para el ajuste que corresponda (reintegro del CDP o del RDP).

19. El documento "Acta de inicio" no es requisito legal dentro de la ejecución del contrato. Por tanto, su implementación es optativa, como se evidencia en la entidad. Al respecto un concepto jurídico de la Agencia CCE del año 2017, dice: *"El acta de inicio y de terminación no están previstas por la normativa de compra pública en Colombia como un documento obligatorio en ningún tipo de contrato ni frente a ninguna modalidad de selección."* (ver Circular 20191100000316 de Jurídica)
20. Si el Supervisor se ve incurso en alguna de las causales de impedimento previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, debe haberlo informado al superior para que se surtiera el trámite legal respectivo.
21. La ejecución de toda actividad adicional a las pactadas contractualmente requiere previa suscripción del respectivo otrosí o adicional y, si implica adición de valor, la expedición correspondiente del RDP. Los Supervisores no están autorizados para adicionar unilateral o discrecionalmente mayores cantidades o actividades no previstas.
22. Si se evidencia un sobre costo en los precios pactados contractualmente, el Supervisor debe solicitar la revisión del precio, evitando que se genere detrimento al patrimonio público. En los contratos con precios fijos no reajustables, no procede la actualización de precios en sede administrativa. (ver Circular 20191100000316 de Jurídica)
23. En el expediente contractual deben reposar los originales de cada documento o acto que desde la etapa precontractual y hasta la poscontractual, se expidan en su transcurso, en cumplimiento estricto de la normatividad vigente en gestión documental. (ver Circular 20191100000316 de Jurídica)

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 12 de 16

24. Los cuatro momentos presupuestales (D.C.O.P.) para la ejecución contractual:

1. Disponibilidad (Estudios previos-CDP) → 2. Compromiso (Contrato-RDP) → 3. Obligación (Cuenta por pagar) → 4. Pago (Cheque, transferencia bancaria)

El **certificado de disponibilidad (CDP)** es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción (asumir) de compromisos. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal.

El **Registro Presupuestal (RDP)** es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar (ver artículos 19 y 20 del Decreto 568 de 1996).

Un contrato se **perfecciona** con la firma de la minuta entre las partes. Ahora, los **requisitos para su ejecución** consisten, en que previo al desarrollo del objeto contractual, deben estar expedidos el RDP y la Resolución de aprobación de la garantía (póliza) del contrato, cuando éste la requiera.


En la entidad, el trámite para la expedición del RDP ante la Secretaria de Hacienda, está a cargo de los funcionarios que desempeñen funciones de Supervisión, quienes, una vez expedido, deben remitirlo a Jurídica para su archivo en el expediente contractual (ver Circular 20191100000336)

25. **Principio de anualidad presupuestal:** La norma establece que las entidades territoriales solo pueden incorporar dentro de sus presupuestos aquellos gastos que se van a ejecutar en la respectiva vigencia fiscal, por lo cual, los contratos que así se suscriban, deben ejecutarse en la correspondiente anualidad (ver art.8 Ley 819 de 2003). De esta forma, el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, advirtiendo que después de esta última fecha, no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra y los saldos de apropiación disponibles o sobrantes (no afectados por compromisos), fenecerán o expirarán.

La excepción a esta regla, la constituyen las Reservas presupuestales y las Cuentas por pagar, puesto que, con estos instrumentos, se permite que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten después del 31 de diciembre, tal como se indica a continuación.

Reserva presupuestal (Reserva de apropiación): Es un instrumento de uso excepcional, esporádico y justificado, que se constituye únicamente bajo una situación atípica y ajena a la voluntad de la entidad contratante (eventos imprevisibles de orden legal, técnico, financiero o

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 13 de 16

social), que impida la ejecución del compromiso en la fecha inicialmente pactada dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente. Las reservas presupuestales no se podrán utilizar para resolver deficiencias generadas en la falta de planeación por parte de las entidades territoriales y solo podrán emplearse para cancelar los compromisos que les dieron origen, es decir, los gastos a los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos.

Si al efectuar la revisión de las reservas constituidas para el año anterior, se encuentra que no se ejecutaron y existe un recurso disponible, se debe proceder a cancelar esas reservas, y los recursos que se liberan por esta operación, se adicionan al presupuesto de la vigencia siguiente como recursos de capital, recursos del balance, cancelación de reservas (ver artículo 38 del decreto 568 de 1996).


En resumen, cuando existan compromisos o contratos perfeccionados, pero cuyo objeto no ha sido desarrollado por alguna de las eventualidades mencionadas arriba y, por consiguiente, no se ha recibido el bien, obra o servicio a diciembre 31, y tengan la disponibilidad tanto presupuestal como de tesorería, deberá constituirse una reserva presupuestal y ejecutarse en la siguiente vigencia de acuerdo al fin para el cual fue presupuestada. Para lo cual, entre otros soportes que deben constar en la carpeta del contrato como justificación de la Reserva, se encuentra el Acta de suspensión (suscrita, máximo, a diciembre 30) que contenga las causales o imprevistos que conllevaron a ello.

Por consiguiente, toda Acta de suspensión de un contrato, expedida, máximo, a diciembre 30, pasa a constituir automáticamente una Reserva presupuestal, pero no aplica lo mismo a la inversa, es decir, no toda Reserva presupuestal debe tener como soporte Acta de suspensión.

Es necesario revisar exhaustivamente los compromisos perfeccionados y la ejecución real de los contratos para establecer si existen saldos que posiblemente no se van a alcanzar a ejecutar antes de que termine la anualidad, esto, con el fin de que se proceda de manera inmediata a realizar los trámites administrativos pertinentes, consistentes, en la suscripción de un **otrosí de reducción de valor o, dado el caso, de un otrosí de terminación anticipada de contratos**, con lo cual se evitaría la constitución de reservas presupuestales (ver Circular 20191000001526 del Despacho del Alcalde).

Hay que tener en cuenta que, en proximidades a la culminación del año, los procesos de selección tales como Licitación, Concurso de méritos y Selección abreviada, que demandan más de un mes para su trámite, no es procedente iniciar su trámite precontractual en el mes de noviembre, pues el plazo de ejecución resultaría insuficiente, pudiendo generar **reservas inducidas**. Solamente los procesos de **Mínima cuantía**, tramitados al iniciar el mes de noviembre, son objeto de gestión y

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 14 de 16

suscripción por parte del Alcalde, en los cuales, a partir del cronograma de ejecución presentado por el Jefe de la unidad ejecutora, se puede justificar técnicamente que la ejecución del compromiso presupuestal (recibo a satisfacción de los bienes o servicios contratados), cuenta con alto grado de probabilidad de que se cumpla en la respectiva vigencia, garantizando, así, el principio de anualidad (ver Circular 20191000001526 del Despacho del Alcalde).

Cuentas por pagar (Reserva de caja): Cuando al momento de finalizar la vigencia fiscal (diciembre 31), un anticipo pactado quede insoluto o un bien, obra o servicio se ha entregado y recibido a satisfacción, pero por efectos de trámite no se ha podido pagar el valor correspondiente a tales obligaciones, la entidad debe entrar a constituir la Cuenta por pagar respectiva.


Por consiguiente, cuando existan compromisos pendientes de pago de los cuales se recibió completamente el bien, obra o servicio contratado, y para los cuales se tenga disponibilidad presupuestal y de tesorería para efectuar el pago, deberá constituirse una cuenta por pagar a 31 de diciembre y ordenar el pago de la misma de acuerdo con la disponibilidad de tesorería.

Vigencias futuras: Cuando la entidad territorial, caso de la Alcaldía, requiera celebrar contratos que generen obligaciones cuya ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y continúe en vigencias fiscales posteriores, requerirá la autorización previa de vigencias futuras otorgada por el Concejo. Por tal razón, el plazo de ejecución de todo contrato no debe exceder de diciembre 31 del año respectivo, en razón al principio de anualidad presupuestal. Si llega a exceder de este plazo, debe evidenciarse en la minuta del contrato, la referencia al Acuerdo del Concejo por medio del cual se autoriza a la entidad comprometer vigencias futuras para la ejecución que trasciende a la vigencia siguiente (ver art.12 Ley 819 de 2003).

Vigencias expiradas: Cuando una Reserva presupuestal no se alcanza a ejecutar en la vigencia en la que le corresponde finiquitarse, se convierte en una vigencia expirada, la cual debe estar suficientemente justificada y sustentada en el motivo que conllevó a ese estado, puesto que de esta forma debe presentarse ante el Concejo para su aprobación y constitución, de tal forma que pueda ejecutarse.

26. Aquellos contratos, que por alguna razón, no evidencian ejecución alguna del objeto contractual, es decir, la minuta del contrato se encuentra suscrita por las partes pero no se encuentran expedidos el RDP o el acta de inicio, deben poseer en el expediente respectivo, el informe del Jefe de la unidad ejecutora del recurso donde se manifieste la situación presentada y el correspondiente acto administrativo de liquidación unilateral de dicho contrato, anexando también el oficio de reintegro a la Secretaria de Hacienda del CDP y el RDP que lo soportaron financieramente, a efectos de habilitar presupuestalmente el nuevo proceso contractual que se lleve a cabo para adquirir el bien o servicio requerido por la entidad.

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 15 de 16


Las siguientes constituyen faltas gravísimas relacionadas con la contratación pública, contenidas en el Código general disciplinario, art. 54, Ley 1952 de 2019:

27. *“Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.*
28. *Intervenir en tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que este incurra en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.*
29. *Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la constitución y en la ley.*
30. *Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.*
31. *Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.*
32. *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.*
33. *Omitir, el supervisor o interventor, 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.”*

Las siguientes constituyen faltas gravísimas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflicto de intereses, contenidas en el Código general disciplinario, art. 56, Ley 1952 de 2019:

34. *“Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.*

POPAYÁN

	ALCALDIA DE POPAYAN	GCI-200
	OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO	Versión: 07
		Página 16 de 16

35. *Contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo que desempeña, violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades señaladas en las normas vigentes.*
36. *Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de un (1) año después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismo al que haya estado vinculado.”*
37. En los procesos contractuales realizados en línea a través de la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente, la carpeta del contrato (en este caso, Orden de compra), debe contener la evidencia de aquella oferta que fue la seleccionada por la entidad para la adquisición del bien o servicio requerido, es decir, la impresión del pantallazo donde se visualiza, de los proveedores disponibles, el elegido para efectuar la compra. Esto, en razón a que, en la actualidad, no se demuestra esta situación, pues solamente el expediente registra el proveedor con el cual se hizo la compra.

En la etapa poscontractual:

1. Los requisitos contemplados en las Listas de verificación (listas de chequeo disponibles interna y externamente -Colombia Compra Eficiente-) para cada modalidad de contratación, se deben confrontar con el contenido físico de la carpeta contractual respectiva, en sus documentos esenciales, a fin de verificar la completitud del expediente.
2. Todas las carpetas contractuales deben contener el Acta de liquidación, excepto para los contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Lo anterior, con la observación que, ante las divergencias que se pueden presentar, el plazo para liquidar los contratos se pueda extender desde los 4 meses siguientes a la finalización del plazo y hasta un término máximo de 2 años (ver arts. 217 Decreto 19 de 2012 y 60 Ley 80 de 1993).

Elaboró: Luis Alberto Molano Lopez – prof. univ. OCI
10-ene-20 v.16

POPAYÁN