

**INFORME DE AUDITORÍA
MODALIDAD ESPECIAL**

**CONTRATACIÓN CELEBRADA CON ENTIDADES SIN ANIMO DE
LUCRO (ESAL) DURANTE LAS VIGENCIAS DEL 2014 AL 2016**

**GOBERNACION DEL ATLANTICO
SECRETARIA DE LA MUJER**

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO

Barranquilla, Julio de 2017

Contralor Departamental del Atlántico
NAVARRO

CARLOS RODRIGUEZ

Responsable de Auditoría

LENIN VIZCAINO SIERRA

Representante Legal de la Entidad
ROSA

EDUARDO VERANO DE LA

Equipo de Auditoría:

JAIME ROCA
JORGE MARIO PEREZ
LUIS JAIME PARRA



CONTRALORÍA GENERAL
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



TABLA DE CONTENIDO

PAG.

- 1. CARTA DE CONCLUSIONES**
- 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA**
- 3. ANEXOS**



CONTRALORÍA GENERAL
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



CARTA DE CONCLUSIONES

Barranquilla,

Doctora:

ZANDRA MARGARITA VASQUEZ HERNANDEZ

Secretario de Despacho – Secretaría de la Mujer

Gobernación del Departamento del Atlántico

E.

S.

D.

ASUNTO: CARTA DE CONCLUSIONES AUDITORIA ESPECIAL CONTRATACIÓN CELEBRADA CON ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO (ESAL), VIGENCIA DEL 2014 AL 2016.

La Contraloría Departamental del Atlántico, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Especial a la Contratación celebrada con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), y en especial a los Convenios de Asociación, durante las vigencias del 2014 al 2016.

Es responsabilidad de la administración Departamental el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Departamental del Atlántico. La responsabilidad de la Contraloría Departamental del Atlántico consiste en producir un Informe de Auditoría Especial que contenga las conclusiones y concepto sobre el examen practicado con fundamentos a los Objetivos generales y específicos del Memorando de Asignación.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría Departamental del Atlántico, consecuentes con las de General aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación



CONTRALORÍA GENERAL
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen y análisis de los documentos allegados por el Departamento al Órgano de Control, y que sustentan las evidencias del análisis realizado, y la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales, información conjunta validada en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Departamental del Atlántico.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Atlántico como resultado de la presente auditoría, conceptúa sobre el representativo porcentaje de celebración de convenios ante la totalidad de la contratación suscrita por la Gobernación del Atlántico durante las vigencias 2014, 2015 y 2016 y considera que la contratación celebrada con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) y en especial los Convenios de Asociación, CUMPLE con los procesos que se desarrollan en virtud del Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, y reglamentados por las disposiciones del Decreto número 777 de 1992 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Atentamente,

LENIN ALFONSO VIZCAINO SIERRA
Contralor Departamental del Atlántico (E)

Proyectó: Equipo Auditor *R*



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. Asignación de Auditoría Especial

Mediante Memorando de Asignación de Auditoría número 05 de Marzo primero (1) de 2017, emanado del Despacho del Contralor Departamental del Atlántico doctor CARLOS ADOLFO RODRIGUEZ NAVARRO, se asignó el conocimiento y desarrollo de la auditoría objeto de este informe, el cual hace referencia a la Contratación celebrada por la Secretaria con las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) y, más específicamente a los Convenios de Asociación, procesos estos enmarcados en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y que se rigen por las disposiciones del Decreto No. 777 de 1992 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

2.2. Contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro Reportada por la Gobernación del Atlántico en las Vigencias del 2014, 2015 y 2016.

El tema de contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) por parte de las entidades del Estado, hoy en día es algo común y repetitivo en los procesos de contratación celebrados por ellas, es frecuente ver la celebración de Convenios de Apoyo, de Aportes y Convenios de Asociación, en los cuales el contratista es una Entidad Privada Sin Ánimo de Lucro, y cuyos procesos son llevados a cabo mediante la modalidad de Contratación Directa. El impacto en la actualidad producido por este tipo de contratación es tal que un gran porcentaje de la contratación general de las entidades públicas ejecutan sus Programas y Proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo cualquiera sea la clase de contrato, se realizan con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro. Procesos estos que en desarrollo del Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, se rigen por las disposiciones del Decreto No. 777 de 1992 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

El proceso desarrollado se enmarcó en cuantificar la contratación celebrada por la Gobernación del Atlántico con las Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro, llámese ésta, Fundación, Corporación, Asociación o Cooperativa, e identificar el porcentaje de la contratación celebrada con estas entidades respecto al total de contratación realizada, en cada una de las vigencias auditadas y entre una vigencia y otra. Para la evaluación se seleccionaron las



Secretarías de Desarrollo Económico, Cultura y de la Mujer, revisando la gestión de los procesos de contratación adelantados con Entidades Sin Ánimo de Lucro a partir de una muestra seleccionada en cada una de ellas. En la selección de estas Secretarías se tuvo en cuenta las que hasta el momento no han sido auditadas, por no estar incluidas en el PGA.

2.2. Contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro Reportada por la Gobernación del Atlántico de las Vigencias del 2014, 2015 y 2016.

La Gobernación del Atlántico reportó la siguiente contratación efectuada con Entidades Sin Ánimo de Lucro mediante la clasificación de Convenio de Asociación durante las vigencias del 2014, 2015 y 2016, así:

Número y valor total de convenios celebrados. 2014, 2015 y 2016

En el año 2014 la Gobernación del Atlántico celebró un total de ciento sesenta y seis (166) convenios de asociación por valor de \$28.470.850.670.

En el año 2015 se suscribieron doscientos setenta y ocho (278) convenios de asociación por valor de \$58.845.435.605.

En el año 2016 se celebraron ciento cincuenta y nueve (159) convenios que ascienden a la suma de \$39.123.846.398.

Número y valor total de contratos celebrados. 2014, 2015 y 2016

A continuación se señala el número total de contratos suscritos y el valor total de ellos durante cada una de las vigencias auditadas.

Durante la vigencia del año 2014 la Gobernación del Atlántico suscribió cuatro mil cuatrocientos treinta y un (4.431) contratos para un valor total de \$406.680.000.000.

En el año 2015 la Gobernación del Atlántico celebró un total de cuatro mil cuatrocientos seis (4.406) contratos los cuales ascendieron a la suma de \$663.189.000.000.

En el año 2016 la Gobernación celebró un total de tres mil noventa y cinco (3.095) contratos los cuales ascendieron a la suma de \$348.588.000.000.

Determinación del Porcentaje de Celebración de Convenios ante la totalidad de la contratación.



El Objetivo General de la Auditoria es el de determinar el porcentaje de la contratación celebrada por la Gobernación del Atlántico con las Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro respecto del total de contratación realizada, por lo que la Comisión procedió a establecer el total de la contratación celebrada durante cada vigencia, incluyendo los convenios.

Es así como en el año 2014 se suscribieron cuatro mil cuatrocientos treinta y un (4.431) contratos para un valor total de \$406.680.000.000, que confrontados con el número de convenios celebrados ese año arroja un porcentaje de 3.83% y con el total del valor de los convenios un 7.00%

En el año 2015 la Gobernación del Atlántico celebró un total de cuatro mil cuatrocientos seis contratos (4.406) contratos los cuales ascendieron a la suma de \$663.189.000.000 que al compararlos con el número de convenios suscritos ese año por la administración departamental se determinó que la contratación por vía de convenio con las Entidades Sin Ánimo de Lucro alcanzó un porcentaje de 6.30 %, y al establecer la relación con respecto al total del valor contratado por concepto de convenios muestra un porcentaje del 8.87%.

Durante la vigencia del año 2016, la Gobernación suscribió un total de tres mil noventa y cinco (3.095) contratos los cuales ascendieron a la suma de \$348.588.000.000 que ante un número total de ciento cincuenta y nueve (159) convenios suscritos alcanza un porcentaje de 5.13%. Al confrontar el valor ejecutado en la contratación con el valor suscrito y ejecutado en esa vigencia mediante convenios se estableció un porcentaje del 11.22%.

En términos generales se observa que la Gobernación del Atlántico dentro del periodo de las vigencias 2014, 2015 y 2016 celebró un total de once mil novecientos treinta y dos contratos (11.932) y de ellos, seiscientos tres (603) se realizaron bajo la denominación de Convenios de Asociación o aportes, es decir, el 5.05% de la contratación celebrada por la Administración Departamental, corresponde a Convenios de Asociación. El valor total contratado asciende a la suma de \$1.418.457.000.000 y de ellos \$126.440.132.673 corresponde a Convenios de Asociación o aportes o sea un 8.91%

El siguiente cuadro ilustra y sintetiza todo lo dicho anteriormente:



CUADRO PORCENTUAL GOBERNACION DEL ATLANTICO

AÑO	TOTAL CONTRATOS Y CONVENIOS REPORTADOS	VALOR	TOTAL CONTRATOS DE APORTES Y ASOCIACION	VALOR CONTRATOS DE APORTES Y ASOCIACION	% DE CONVENIOS DE ASOCIACION FRENTE AL TOTAL CONTRATOS	% VALOR CONVENIOS DE ASOCIACION FRENTE A VALOR TOTAL CONTRATOS
2014	4.431	406.680.000.000	166	28.470.850.670	3.83%	7.00%
2015	4.406	663.189.000.000	278	58.845.435.605	6.30%	8.87%
2016	3.095	348.588.000.000	159	39.123.846.398	5.13%	11.22%
Total	11.932	1.418.457.000.000	603	126.440.132.673	5.05%	8.91%

Del anterior análisis se desprende el alto porcentaje en el valor de los convenios celebrados en comparación con el valor de la contratación en general en cada vigencia, a pesar que el número de contratos suscritos ante el número de convenios es ostensiblemente bajo. Igual situación se refleja en el valor total de la contratación suscrita durante las tres vigencias confrontadas con el valor de convenios en donde existe un número alto de contratos ante el número de los convenios celebrados.

Análisis a los Convenios de Asociación celebrados por las diferentes Secretarías con Entidades Sin Ánimo de Lucro

La Comisión auditora procedió a verificar, a través del análisis y estudio de los convenios celebrados con las Entidades Sin Ánimo de Lucro si el objeto contractual es coherente a lo consignado en el Plan de Desarrollo, si hubo una administración efectiva de la entidad territorial que implicó una verificación sistemática de las obligaciones del contratista, y por ende el cumplimiento del objeto contractual y en general si la suscripción y ejecución del convenio se llevó a cabo observando los requisitos y el marco jurídico establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, el Decreto 777 de 1992 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

En cuanto a la celebración de estos convenios, para no incurrir en vulneración a los principios de imparcialidad, transparencia y eficacia, propios de la función administrativa, es pertinente reiterar la necesidad de velar porque se acuda a dicho régimen especial, de manera restrictiva y debidamente justificada, solo cuando se cumplan todas las exigencias que las referidas disposiciones



establecen, razón por la cual las actividades a desarrollar por la entidad sin ánimo de lucro deben estar suficientemente detalladas en los estudios previos de la entidad contratante y en la propuesta que presenta la entidad sin ánimo de lucro - contratista, ya que partiendo de esa premisa es que en un momento determinado se va a establecer si el objeto del convenio y la ejecución de ese objeto concuerda con los Estudios Previos adelantados por la administración y con la Propuesta presentada por la Fundación-contratista.

De la contratación mediante Convenio de Asociación realizada y reportada por esta secretaría durante el periodo de las vigencias del 2014, 2015 y 2016, se analizaron los siguientes:

1. CONVENIO No. 0146*2016*000020

CONVENIO DE APORTES NÚMERO	0146*2016*000020
CONTRATISTA	FUNDACIÓN TEKNOS
NIT	1.140.890.530
REPRESENTANTE LEGAL	MAIRA ALEJANDRA IMPARATO LÓPEZ
OBJETO	AUNAR ESFUERZOS PARA DESARROLLAR EL PROYECTO DENOMINADO- MUJERES ANCESTRALES DE LA CULTURA CARIBE-ORIENTADO A RECUPERAR LA TRADICIÓN CULTURAL DE LA NO VIOLENCIA DE LAS POBLACIONES ÉTNICAS DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO A TRAVÉS DE LA INVESTIGACIÓN COMUNITARIA INTERCULTURAL, CONTADA DESDE LAS VOCES Y LAS HISTORIAS DE MUJERES QUE HABITAN EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO.
FECHA	13 DE OCTUBRE DE 2016
VALOR	213 MILLONES (APORTE DE LA GOBERNACIÓN 200 MILLONES)
POLIZA	ASEGURADORA SOLIDARIA No. 320-47-994000014556
PLAZO	TRES (3) MESES A PARTIR DE LOS REQUISITOS DE PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN
FORMA DE PAGO	ANTICIPO DEL 30% Y SALDO MEDIANTE PAGOS PARCIALES

Se anexa lo siguiente:



- CDP número 363646 de Agosto 25 de 2016.
- Registro Presupuestal número 3605240 de Octubre 13 de 2016.
- Estudios Previos.
- Acta de inicio de fecha Octubre 19 de 2016.
- Certificado de existencia y representación de la Cámara de Comercio.
- Pago de la seguridad social del personal de la Fundación firmado por el Revisor Fiscal.
- Pago de Impuestos Departamentales.
- Publicación en el SECOP.
- Acta final sin fecha de suscripción.

ANALISIS

El control fiscal tiene como propósito principal promover la transparencia y sancionar la corrupción en la gestión pública para que, mediante el fortalecimiento del control posterior participativo, se mejore la toma de decisiones y se logre una mayor eficiencia administrativa de las entidades territoriales.

Teniendo en cuenta como se señaló con anterioridad que estamos ante la celebración de un Convenio de aporte que como se dijo al inicio se rige por las disposiciones especiales continuamos con el análisis del Convenio, con el examen de los Estudios Previos, la propuesta, el presupuesto contenido en ambos, el contenido del convenio suscrito y la ejecución del mismo, para ver si este se ejecutó bajo los parámetros y objetivo señalados o por el contrario se ejecutó en total desacuerdo con lo señalado en ellos.

Después de analizar la carpeta contentiva del convenio se resalta la discordancia acerca el tiempo de duración del convenio en los diferentes documentos precontractuales y contractuales que se presentan en la carpeta: En los estudios previos se habla de un tiempo de duración de tres meses, en la propuesta también se estipula un tiempo de duración de tres meses, sin embargo en el presupuesto que se adjunta y forma parte de la propuesta y los estudios previos se hace un cálculo sobre cuatro (4) meses de duración, pero las actividades del proyecto fueron ejecutadas en un tiempo de duración de dos (2) meses doce (12) días ya que se firmó el día 18 de Octubre de 2016 con fecha de finalización hasta el 31 de Diciembre de 2016. Demostrando una improvisación en la planeación y elaboración de los Estudios Previos.

Descripción Del Equipo Humano en la Propuesta, Gobernación y Ejecución del Contrato

Se relaciona el siguiente personal:



Cant	Cargo	Duración Meses	Valor mensual	Valor Total Fundación y Gobernación.	Duración Meses en el contrato	Valor en el Contrato	Valor Total Según Contrato
1	Director General	4	4.500.000	18.000.000	2.12	13.500.000	13.500.000
3	Coordinador	4	3.000.000	36.000.000	2.12	10.500.000	31.500.000
3	Facilitadores	4	2.000.000	24.000.000	2.12	2x3.000.000 2x4.000.000	14.000.000
1	Promotor	2	2.000.000	4.000.000	2.12	2x8.700.000	17.400.000
4	Gestores	4	2.000.000	32.000.000	2.12	1x5.600.000	5.600.000
	Talleristas				2.12	2x4.000.000	8.000.000
Total				114.000.000			90.000.000

Como se puede observar lo ejecutado por pago al equipo humano es totalmente diferente a lo estipulado en el presupuesto de la propuesta y de los estudios previos a lo pactado en el convenio firmado y a la labor ejecutada en tiempo por cada uno de los miembros del equipo humano. Igual se presenta en otros rubros del presupuesto, la propuesta y los estudios previos.

OBSERVACIÓN No. 1 (DESVIRTUADA EN MESA DE TRABAJO)

Hay que señalar que de las hojas de vida presentadas por la Fundación en la propuesta para demostrar la idoneidad del recurso humano que ejecutaría el proyecto, fue reemplazado casi en su totalidad por personal diferente y con otro perfil al personal. Según el presupuesto se necesitan doce profesionales para adelantar las labores del proyecto, se contrataron en total trece y de las once hojas de vida presentadas inicialmente solo se escogieron y contrataron seis personas, las demás fueron reemplazadas por personas que no estaban relacionadas en la propuesta, lo que demuestra improvisación y débil planeación para la celebración y ejecución del convenio. Esta conducta genera una observación de carácter administrativo, ya que estos cambios dificultan hasta cierto punto el cumplimiento de los objetivos del convenio.

Presentaron Hojas de vida inicialmente:

Carolina Herrera España – Psicóloga



CONTRALORÍA GENERAL
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



Arelis Del Carmen López Rodríguez - Abogada
Marilyn Pasco Martínez – Tecnóloga en Promoción Social
Juan David Romero Escudero – Psicólogo
Arelis Del Carmen López Rodríguez - Abogada
Lorena Pérez Barroso – Trabajadora Social

Daniel Gándara Cárdenas – Licenciado en Educación Artística
Ginette Fuentes Romero - Psicóloga
Emma Flórez Maldonado – Licenciada en Matemática y Física
Emma López Rodríguez – Abogada
Dayana Carolina Fernández – Abogada
Carla Valencia Martínez – Trabajadora Social

De este personal solo fueron contratados:

1. Marilyn Pasco Martínez – Tecnóloga en Promoción Social – Cel. 3013822362
2. Ginette Fuentes Romero - Psicóloga – Cel. 3002506836 – 30428443
3. Emma López Rodríguez – Abogada – Cel. 3005178124
4. Dayana Carolina Fernández – Abogada –
5. Lorena Pérez Barroso – Trabajadora Social
6. Arelis Del Carmen López Rodríguez - Abogada

El resto de personal contratado fue diferente al aportado en la propuesta así:

7. Lissette Vanessa Tamayo Ardila - Administradora Turística y Hotelera – Cel. 3007258140
8. Kerly Patricia Sierra De La Cruz – Abogada – Cel. 3046776513. No aporta título en la hoja de vida, ni en el contrato.
9. Nancy Enith García Gómez – Trabajadora Social – Cel. 3217175779-3215755027. No acredita el título o estudios.
10. Tomasa Reyes Herrera – Trabajadora Social - .
11. Ana Lissette Peralta Vega – Politóloga - Cel. 30124365419
12. Carlos Barrios De León – Abogado – Cel. 3004103137
13. Kerril Vanessa Brodmeider Pérez – Comunicador Social – No acredita título ni certificaciones – Cel. 3166866108 – 3206292.

OBSERVACIÓN No. 2

CONDICIÓN: La entidad en el convenio 0146*2016*00020, permitió el reemplazo del Recurso Humano presentado inicialmente por la Fundación sin verificar su idoneidad y sin documento adicional que evidencie el acuerdo de



voluntades situación que evidencia improvisación y débil planeación para la celebración y ejecución del convenio.

CRITERIO: Decreto 777 de 1992, Artículo 1°. Decreto 1082 del 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1. Ley 489 de 1998, artículo 96.

CAUSA: Improvisación en la contratación. Falta de control y análisis en las actuaciones precontractuales y estudios previos.

EFECTO: Riesgo de no ejecutarse el convenio conforme al objeto contratado.

Observación de Carácter Administrativo (A).

RESPUESTA DE LA SECRETARÍA A LA OBSERVACIÓN NÚMERO 2: Dice la Secretaría “Ante esta observación la Secretaria responde que no todo el recurso humano fue reemplazado, si hubo algunos reemplazos eso obedece a situaciones ajenas a la Fundación ante la excusa del personal inicial como ellos nos lo explicaron y el mínimo personal que reemplazó la Fundación se hizo dentro de las exigencias técnicas y profesionales que nosotros habíamos exigidos en los estudios previos y que la Fundación nos había presentado en su propuesta, por lo que no se puede hablar improvisación y débil planeación, cuando es un convenio que está antecedido de unos estudios previos y de una propuesta acordes y que responden a la necesidad a suplir”.

DESICIÓN DEL EQUIPO AUDITOR: para el equipo interdisciplinario de control los argumentos expresados por la secretaría en sus descargos no son validos razón por la cual se confirma la observación y se eleva a HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 1.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 1

CONDICIÓN: La entidad en el convenio 0146*2016*00020, permitió el reemplazo del Recurso Humano presentado inicialmente por la Fundación sin verificar su idoneidad y sin documento adicional que evidencie el acuerdo de voluntades situación que evidencia improvisación y débil planeación para la celebración y ejecución del convenio.

CRITERIO: Decreto 777 de 1992, Artículo 1°. Decreto 1082 del 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1. Ley 489 de 1998, artículo 96.

CAUSA: Improvisación en la contratación. Falta de control y análisis en las actuaciones precontractuales y estudios previos.

EFECTO: Riesgo de no ejecutarse el convenio conforme al objeto contratado.

OBSERVACIÓN No. 3 (DESVIRTUADA EN MESA DE TRABAJO)



2. CONVENIO No. 0146*2016*000019

CONVENIO DE APORTES NÚMERO	0146*2016*000019
CONTRATISTA	FUNDALIANZA
NIT	819.005.064-5
REPRESENTANTE LEGAL	FABIÁN DAZA ARIZA
OBJETO	AUNAR ESFUERZOS PARA DESARROLLAR EL PROYECTO DENOMINADO “MUJERES DEL AGUA” ORIENTADO A LOGRAR EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE 125 MUJERES Y SUS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, LOCALIZADAS EN EL DPTO.
FECHA	6 DE OCTUBRE DE 2016
VALOR	275 MILLONES (APORTE DE LA GOBERNACIÓN 250 MILLONES)
POLIZA	SURAMERICANA No. 1714700-6
PLAZO	HASTA EL 31 DE DICIEMBRE CONTADOS A PARTIR DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO
FORMA DE PAGO	30% AL INICIO Y EL 70% EN ACTAS PARCIALES

Se anexan los siguientes documentos:

- CDP número 364058 de Septiembre 13 de 2016.
- Registro Presupuestal número 3605083 de Octubre 6 de 2016.
- Estudios Previos.
- Acta de inicio de Octubre 14 de 2016.
- Certificado de Existencia y Representación Legal de la Cámara de Comercio.
- Certificación del Revisor Fiscal y Aportes de los contratistas de la Fundación dando fe del Pago de la Seguridad Social.
- Pago de Estampillas Departamentales.
- Constancia de publicación en el SECOP.

ANALISIS

Se observa que en los estudios previos y en la minuta del contrato no se determina el plazo, ya que se estipula que éste será a partir del momento del



perfeccionamiento del contrato hasta el 31 de Diciembre de 2016. El Plazo debe estar claramente definido tanto en los estudios previos como en la minuta del convenio. Esto presenta un vacío dentro de la interpretación de la duración del contrato ya que no se estipula claramente en que momento considera la administración que queda perfeccionado el contrato y además no señala el plazo de duración del convenio a partir de ese perfeccionamiento. Esta disposición no encaja con el presupuesto que se aporta tanto en los estudios previos, como en la propuesta que presenta la Fundación. En los estudios previos la entidad presenta un presupuesto para que el objeto se cumpla en el término de cuatro meses, mientras que en la Propuesta la Fundación presenta un plazo de ejecución de tres (3) meses, como se puede observar existe una total falta de concordancia entre el estudio elaborado por la Gobernación y el estudios elaborado en la propuesta por parte de la fundación, en cuanto al plazo, lo que denota claramente una débil planeación previa a la suscripción del contrato, no determinándose el tiempo de duración.

Es pertinente recordar que en el régimen general de las obligaciones el establecimiento del plazo del contrato señala la exigibilidad de las obligaciones que de él se derivan para cada uno de los contratantes.

De acuerdo al art. 1551 del Código Civil “el plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación”, lo cual significa que en las obligaciones a plazo -aquellas en las que se ha fijado una fecha determinada para su cumplimiento-, que son las que para el caso interesan, el cumplimiento está supeditado a la llegada de esa fecha, momento en el cual son exigibles las obligaciones que se contrajeron,

Con esta situación se estaría configurando una conducta administrativa irregular.

OBSERVACIÓN No. 4

CONDICION: La entidad no determinó con exactitud el plazo de ejecución del convenio 0146*2016*000019 tanto en los estudios previos como en la minuta del contrato. Así mismo no hay coherencia en los presupuestos que se aportan en los estudios previos como el que se anexa en la propuesta.

CRITERIO: Decreto 777 de 1992, Artículo 6°. Decreto 1082 del 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1. Ley 489 de 1998, artículo 1°

CAUSA: Improvisación en la contratación. Falta de control y análisis en las Actuaciones Precontractuales Y Estudios Previos.

EFFECTO: Riesgo De No Ejecutarse El Convenio Conforme Al Objeto Contratado. **Observación de Carácter Administrativo. (A).**



RESPUESTA DE LA SECRETARÍA A LA OBSERVACIÓN NÚMERO 4: La Secretaría dice que el plazo si está estipulado y se desprende de la misma interpretación de los señalado en los estudios previos, en la propuesta y en el contenido del convenio y con relación al punto del presupuesto es procedente argumentar los mismos motivos expuestos en la observación No. 1 y No. 3, en aras de cumplir con el objeto del convenio.

DESICIÓN DEL EQUIPO AUDITOR: Para el equipo interdisciplinario de control los argumentos expresados por la secretaría en sus descargos no son validos razón por la cual se confirma la observación y se eleva a HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 2.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 2

CONDICION: La entidad no determinó con exactitud el plazo de ejecución del convenio 0146*2016*000019 tanto en los estudios previos como en la minuta del contrato. Así mismo no hay coherencia en los presupuestos que se aportan en los estudios previos como el que se anexa en la propuesta.

CRITERIO: Decreto 777 de 1992, Artículo 6°. Decreto 1082 del 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1. Ley 489 de 1998, artículo 1°

CAUSA: Improvisación en la contratación. Falta de control y análisis en las Actuaciones Precontractuales Y Estudios Previos.

EFECTO: Riesgo De No Ejecutarse El Convenio Conforme Al Objeto Contratado.

En los convenios a falta de los pliegos de condiciones se deben elaborar y estructurar unos estudios previos claros y concretos en cumplimiento a los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan el cumplimiento a cabalidad del objeto del convenio y que garantice la aplicación de los postulados de la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional, en lo relativo a la contratación privada –civil o comercial–, los generales del derecho y los del derecho administrativo.

Es de anotar, que toda la actividad contractual de la administración pública se rige por un marco jurídico que es bastante amplio que permite la integración de principios de derecho público con aquellos predicables del derecho privado, de conformidad con la norma de integración del inciso primero del artículo 13 de la ley 80 de 1993, según el cual: **“Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se registrarán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.”**

Los Estudios Previos son un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal o del convenio, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. La elaboración de los Estudios Previos está ligada inevitablemente al principio de Planeación.

El principio de planeación se encuentra en los artículos 209 y 334 de la Constitución. De acuerdo con este principio, se tiene que la entidad debe “realizar estudios previos adecuados (...), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio.

Personal Técnico Presentado en la Propuesta por Parte de La Fundación.

María Victoria Vargas Manotas. Ingeniera de Sistema. Cel. 3017562787

Cesar Augusto Barrios González. Economista y Especialista en Finanzas. Cel. 3017290565

Carlos Alberto Guette López. Administrador de Empresas. Cel. 3012202767.
Tel. 3018010.

Betilda Marina Mora Montes. Técnico profesional en Administración de Empresas. Cel. 3115775621. Tel. 3644651.

Al momento de llevar a cabo la ejecución del convenio de este personal solo se contratan dos, los demás contratados son los siguientes:

Daniel Enrique Cervantes Hernández. Como gestor Psicosocial. No acredita título en la carpeta. Cel. 3145231406.

Ángela Matilde Fruto Maldonado. Como gestor empresarial. No acredita formación profesional en la carpeta. Cel., 3013746260

Maryoris Beatriz Rosales Colpas, Como Gestor Psicosocial. No acredita formación profesional en la carpeta del convenio Cel. 3046447199.

Rubiela Ramírez Gutiérrez. Como profesional de seguimiento y acompañamiento en el proyecto.



Este listado de personal técnico que presenta la fundación en la Propuesta es de suma importancia, ya que la idoneidad de la Fundación en la ejecución del convenios no se soporta solamente con el aporte de una relación de las actividades que ha contratado con otras entidades o con la misma Gobernación del Atlántico, sino que también se determina por la calidad y la formación profesional del personal que se va a utilizar para la ejecución del convenio.

OBSERVACIÓN No. 5 (DESVIRTUADA EN MESA DE TRABAJO)

3. CONVENIO No. 0146*2016*000027

CONVENIO DE APORTES NÚMERO	0146*2016*000027
CONTRATISTA	CORPORACIÓN PARA EL FOMENTO Y EL BIENESTAR SOCIAL “FOMBISOL”
OBJETO	AUNAR ESFUERZOS PARA DESARROLLAR DE MANERA CONJUNTA EL PROGRAMA DENOMINADO “MUJER ATLANTICENSE: EJE DE PAZ Y RECONCILIACIÓN”, DESARROLLADO A TRAVÉS DE UNA ESTRATEGIA DE EDUCACIÓN POSITIVA QUE PERMITAN LA CREACIÓN DE UNA CULTURA DE PAZ Y NO VIOLENCIA CONTRA LA MUJER”.
FECHA	25 DE NOVIEMBRE DE 2016
VALOR	412 MILLONES (APORTE DE LA GOBERNACIÓN 375 MILLONES)
POLIZA	SEGUROS DEL ESTADO S.A. No. 85-44-101079910
PLAZO	A PARTIR DEL ACTO APROBATORIO DE LA GARANTÍA Y HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2016.
SUPERVISOR	SANDRA MARGARITA VASQUEZ HERNANDEZ

ANALISIS

En el Estudio Previo se establece el siguiente detalle de la propuesta económica del proyecto:



Descripción de los Costos del Proyecto	Valor Unitario	Aporte Departamento	Aporte Fundación	Total por Actividad
JORNADAS DE FORMACIÓN				
Gastos de Logísticas de Eventos y Diseño e Implementación Estrategia Comunicativa.	\$231.300.000	\$231.300.000		\$231.300.000
Subtotal Costos Jornadas de Formación	\$231.300.000	\$231.300.000		\$231.300.000
ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN, COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO DEL PROYECTO				
Coordinador General del Proyecto	7.000.000	7.000.000		7.000.000
Consultores a Cargo de las Actividades	92.550.000	92.550.000		92.550.000
Subtotal Costos Estrategia de Seguimiento y Acompañamiento del Proyecto.	\$99.550.000	\$99.550.000		\$99.550.000
COSTOS ADMIBNISTRATIVOS GENERALES				
Gastos de Administración del Proyecto	44.150.000	44.150.000		44.150.000
Gastos de legalización del Proyecto	37.000.000		37.000.000	37.000.000
Subtotal Costos Administrativos Generales del Proyecto	\$81.150.000	\$44.150.000	\$37.000.000	81.150.000
TOTAL COSTO DEL PROYECTO	\$412.000.000.000	\$375.000.000	\$37.000.000	\$412.000.000

La póliza fue expedida el 25 de Noviembre de 2016, fecha en que también fue aprobada y se elabora el acta de inicio.

Se cancelaron los Impuestos Departamentales en fecha 01 de Diciembre de 2016 por valor de \$37.080.000, tomándose como base gravable de liquidación de dichas estampillas la suma de 412 millones por lo que en ésta base también se incluyeron los aportes de la Fundación.

La certificación de constancia que la Fundación no tiene contratado personal con vinculación laboral, razón por la cual no se encuentra obligado al pago de aportes al sistema de salud, riesgos profesionales y otros parafiscales se encuentra firmada por la contadora pública CLAUDIA ANGULO, documento este que debe ser firmado por el revisor fiscal.

La autorización del pago del anticipo se hizo mediante orden de pago número 36460115 del 1 de Diciembre de 2016 por el 50% del valor del convenio.

Se anexa una solicitud de la Secretaria de la Mujer ZANDRA VASQUEZ HERNANDEZ, en calidad de supervisora del convenio, de fecha 22 de Diciembre de 2016, solicitando un OTROSÍ para prorrogar el convenio en un mes más, toda vez que no se ha llevado a cabo el total de las obligaciones del asociado contempladas en el literal E de la CLAUSULA PRIMERA en su literal ALCANCE DEL OBJETO....C) Realizar jornadas de formación en ley 1257 y



ruta de atención a redes de mujeres, funcionarios públicos, comisarios de familia, mujeres y población en general. G) Realizar jornadas del taller estrategias de resolución pacífica de conflictos...”, y que el asociado de igualmente solicitó ante la Secretaria de la Mujer y Equidad de Género la prórroga del Convenio en mención.

En fecha 29 de Diciembre se suscribe el Adicional número 0146*2016*000028*01*4 y se prórroga el plazo de ejecución en un (1) mes más contados a partir del cumplimiento del pacto inicialmente pactado.

Se ajusta la póliza al nuevo plazo establecido con el anexo número 1 expedido el mismo día 29 de Diciembre de 2016 y se aprueba dicha modificación de la póliza mediante acta sin número del mismo día 29 de Diciembre.

Se anexa informe de supervisión sin fecha de elaboración.

OBSERVACIÓN No. 6 (DESVIRTUADA EN MESA DE TRABAJO)

OBSERVACIÓN No. 7

CONDICIÓN: En el Convenio de Asociación número 0146*2016*000027, la entidad aceptó que la certificación de la Fundación dando constancia de no encontrarse obligada al pago de aportes al sistema de salud y riesgos profesionales estuviera firmada por su contador y no por el revisor fiscal de la Fundación.

CRITERIO: Ley 789 de 2002, artículo 50.

CAUSA: Falta de control y seguimiento de las actuaciones en el área Contractual, y el inadecuado acatamiento de las disposiciones legales vigentes afines.

EFFECTO: Incumplimiento de la norma citada. **Observación de Carácter Administrativo. (A).**

RESPUESTA DE LA SECRETARÍA A LA OBSERVACIÓN NÚMERO 7: La Secretaría manifiesta que ante esta observación la Secretaria considera que la Comisión tiene razón en parte, ya que esa certificación debería estar firmada por el Revisor Fiscal o por el representante legal, pero de todas formas hay que tener en cuenta que el contador es una persona de suma responsabilidad dentro de la Fundación desde el punto de vista administrativo, contable y financiero y lo más importante es que la Comisión pudo verificar que efectivamente los Aportes de Seguridad Social estaban al día como se hacía constar en la certificación. La Secretaria tomará atenta nota de esta observación para el futuro y dentro de nuestro plan de mejora.



DESICIÓN DEL EQUIPO AUDITOR: Para el equipo interdisciplinario de control los argumentos expresados por la secretaría en sus descargos no son validos razón por la cual se confirma la observación y se eleva a HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 3.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 3

CONDICIÓN: En el Convenio de Asociación número 0146*2016*000027, la entidad aceptó que la certificación de la Fundación dando constancia de no encontrarse obligada al pago de aportes al sistema de salud y riesgos profesionales estuviera firmada por su contador y no por el revisor fiscal de la Fundación.

CRITERIO: Ley 789 de 2002, artículo 50.

CAUSA: Falta de control y seguimiento de las actuaciones en el área Contractual, y el inadecuado acatamiento de las disposiciones legales vigentes afines.

EFECTO: Incumplimiento de la norma citada.

4. CONVENIO No. 0146*2016*000012

CONVENIO DE APORTES NÚMERO	0146*2016*000012
CONTRATISTA	FUNDACIÓN “CUARTO VERDE”
NIT	900.411.030-1
REPRESENTANTE LEGAL	VERONICA VANEGAS FERNANDEZ
OBJETO	AUNAR ESFUERZOS CON EL OBJETO DE DESARROLLAR EL PROGRAMA DENOMINADO “MUJERES DEL TAMBOR POR LA RECONCILIACIÓN DEL ATLÁNTICO”, DIRIGIDO A ESTIMULAR CAPACIDADES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN, CON EL FIN DE MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO A TRAVÉS DE UN PROGRAMA DE EDUCACIÓN ARTÍSTICA, NO FORMAL CON EL TAMBOR. INSTRUMENTO DE SANACIÓN COMO SU EJE PRINCIPAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.
FECHA	9 DE AGOSTO DE 2016
VALOR	\$498.070.000 (APORTE DEL DEPARTAMENTO \$450.000.000)



PLAZO	5 MESES
SUPERVISOR	GRACIELA STORNELLI ZUÑIGA.

Se anexan los siguientes documentos:

- CDP número 362939 del 13 de Julio de 2016.
- Certificado de Registro Presupuestal número 3603956 del 09 de Agosto de 2016.
- Acta de inicio del 11 de agosto de 2016.
- Acta de Recibo parcial del 30 de Noviembre de 2016.
- Acta final del 21 de Diciembre de 2016.
- Acta de liquidación del primero (1) de Marzo de 2017.

ANALISIS

En los estudios previos se indica la necesidad de contratar un supervisor del convenio al cual se le reconocería un salario de \$3.000.000 por 5 meses, pero para esta labor se tuvo en cuenta al señor Juventino Ojito quien hace parte de la junta directiva de la fundación.

El manejo que se le da a los recursos se hace de manera indiscriminada, sin tener el orden de los relacionados en el presupuesto sino que lo hacen a través de una cuenta en la que hacen unidad de caja con otros recursos que maneja la fundación, generando un desorden administrativo.

OBSERVACIÓN No. 8

CONDICIÓN: En el convenio 0146*2016*000012 a los recursos aportados por el Departamento para el desarrollo del proyecto no se le da un manejo específico acorde al presupuesto y rubros contemplados en el convenio, sino que se realiza erogaciones distintas a las actividades programadas y desarrolladas, por lo que se hace unidad de caja con los recursos asignados.

CRITERIO: Decreto 777 de 1992, Artículo 6°. Ley 489 de 1998, artículo 1°.

CAUSA: Improvisación en la contratación. Falta de control y análisis en las actuaciones precontractuales y estudios previos.

EFECTO: Riesgo de no ejecutarse el convenio conforme al objeto contratado.

Observación de Carácter Administrativo (A).

RESPUESTA DE LA SECRETARÍA A LA OBSERVACIÓN NÚMERO 8: La Secretaría argumenta que la Unidad de caja es una figura que se maneja para



CONTRALORÍA GENERAL
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



asuntos puramente presupuestales de acuerdo al Decreto 111 de 1996, con relación al manejo del presupuesto público de las entidades estatales. Aquí se elabora un presupuesto que sirve para planificar y organizar el gasto de acuerdo a las actividades que se van a desarrollar durante la ejecución del convenio, pero como hemos venido planteando en las anteriores observaciones, durante la etapa precontractual y durante la ejecución del contrato se van presentando situaciones ajenas a la voluntad de los contratantes que van afectando lo presupuestado y lo planeado y por lo tanto se tiene que ir ajustando a las circunstancias nuevas para poder cumplir con los fines y objetivos del convenio.

DESICIÓN DEL EQUIPO AUDITOR: Para el equipo interdisciplinario de control los argumentos expresados por la secretaría en sus descargos no son validos razón por la cual se confirma la observación y se eleva a HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 4.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 4.

CONDICIÓN: En el convenio 0146*2016*000012 a los recursos aportados por el Departamento para el desarrollo del proyecto no se le da un manejo específico acorde al presupuesto y rubros contemplados en el convenio, sino que se realiza erogaciones distintas a las actividades programadas y desarrolladas, por lo que se hace unidad de caja con los recursos asignados.

CRITERIO: Decreto 777 de 1992, Artículo 6°. Ley 489 de 1998, artículo 1°.

CAUSA: Improvisación en la contratación. Falta de control y análisis en las actuaciones precontractuales y estudios previos.

EFECTO: Riesgo de no ejecutarse el convenio conforme al objeto contratado.



1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

Vigencias 2014 al 2016

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (en pesos)
1. ADMINISTRATIVOS	4	
2. DISCIPLINARIOS	0	
3. PENALES	0	
4. FISCALES	0	\$0
• Obra Pública	-----	\$
• Prestación de Servicios	-----	-----
• Suministros	-----	-----
• Consultoría y Otros	-----	-----
• Gestión Ambiental	-----	-----
• Estados Financieros	-----	-----
TOTALES (1, 2, 3, y 4)	4	\$0