

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA <i>Nit. 800.107.701-8</i>		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 1 DE 51	

**INFORME FINAL
AUDITORIA EXPRESS CONTRATO 1069-2018**

**MUNICIPIO DE TUNJA
VIGENCIA 2018**

**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE TUNJA
Tunja, Febrero 25 de 2019**

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA <i>Nit. 800.107.701-8</i>		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 2 DE 51	

**MUNICIPIO DE TUNJA
VIGENCIA 2018**

WILLIAM JOSÉ GONZÁLEZ LIZARAZO
Contralor Municipal de Tunja

NOHORA CECILIA BUITRAGO VEGA
Auditor Fiscal

MABEL ASTRID VARELA CUADRADO
Profesional Especializado. (E). (líder de la Auditoria)

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA <i>Nit. 800.107.701-8</i>		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 3 DE 51	

TABLA DE CONTENIDO

Contenido

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	10
2.1 CONTRATO 1069-2018.....	10
<u>2.2 CUADRO DE CONFIGURACION DE HALLAZGOS.....</u>	<u>46</u>

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 4 DE 51	

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Tunja, Febrero 25 de 2019

Doctor

PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA

Alcalde de Tunja

Ciudad

Asunto: Carta de conclusiones Auditoria exprés: QUEJA 100-3 – 2019.

La Contraloría Municipal de Tunja con fundamento en las facultades otorgadas por los Artículos 267 y 272 de la Constitución Política, y producto de la denuncia interpuesta anónima, radicada mediante oficio No. AF-110-3 de 2-01-2019 de lo cual este ente de control, emitió respuesta dentro del término mediante aviso de fecha 10- 01-2019 y en cumplimiento a lo ordenado mediante la respuesta se procedió a realizar una actuación especial, en los términos del artículo 31 de la resolución Número 88 del 2017, emitida por la Contraloría Municipal de Tunja; lo anterior con el fin de atender la denuncia presentada por el Peticionario para lo cual se solicitó a la oficina de Contratación, licitaciones y suministros del Municipio de Tunja, información con respecto al Contrato número 1069-2018 cuyo objeto es: “ Prestación de servicios para el mantenimiento, instalación, puesta en funcionamiento y desinstalación del alumbrado navideño de propiedad del Municipio de Tunja”.

La verificación se efectuó, a través de la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia y economía con que se administraron los recursos puestos a disposición y que los resultados de la gestión contractual se realizaran conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la Secretaria de Contratación y revisada y analizada por la Contraloría Municipal de Tunja, que a su vez tiene la responsabilidad de producir un informe que contenga el concepto sobre la gestión contractual adelantada por el Municipio de Tunja en la suscripción del contrato 1069 del 2018.

Para la cual se verificó, la legalidad del marco normativo aplicado, así como las evidencias del cumplimiento del objeto contractual hasta su etapa de ejecución correspondiente, lo anterior con el fin de dar respuesta de fondo a la denuncia y determinar de forma cierta, la existencia en el marco de nuestra competencia de un presunto hallazgo con incidencia fiscal, administrativo, disciplinario o penal.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos de auditoría generalmente aceptados, con políticas y procedimientos establecidos por la contraloría Municipal de Tunja, compatibles con las de general aceptación, por lo tanto requirió acorde a ella de la ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 5 DE 51	

El control incluyó examen sobre la base de pruebas, evidencias y documentos que soportan la gestión contractual, carpetas que contienen los documentos exigidos en el contrato suscritos por el Municipio de Tunja, en el año 2018.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La contraloría Municipal de Tunja, como resultado de la auditoria adelantada, conceptúa que no se cumplió con los principios evaluados.

Teniendo en cuenta los documentos contentivos en la carpeta contractual del contrato 1069-2018, en el que se evidenció lo siguiente:

Frente al Control de legalidad:

Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos plasmados en la auditoria, y con el fin de investigar los hechos plasmados en la denuncia, así mismo en virtud de que el contrato aún no se encuentra liquidado, se procedió en primer lugar a realizar la revisión correspondiente al proceso precontractual, evidenciando que el Municipio de Tunja, adelanto un proceso de selección Abreviada Numero 038-2018 y contrato número 1069 del 2018, cuyo objeto es la "Prestación de servicios para el mantenimiento, instalación, puesta en funcionamiento y desinstalación del alumbrado navideño de propiedad del Municipio de Tunja".

- En el Contrato se establece una cuantía inicial por valor de \$ 351.132.696 y una adición por valor de \$ 173.367.530, para un total de \$ 524.500.226, lo que evidencia que el contrato supera la menor cuantía de la entidad; si tenemos en cuenta que para el año 2018 se estableció la suma de \$ 35.155.891 y hasta la suma de \$ 351.558.900, según certificación expedida por el secretario de contratación, licitación y suministro del 30 de abril de 2018.
- A folios 92 a 129 del expediente contractual con fecha 31 de octubre del 2018, se encuentran las siguientes manifestaciones de interés de participar en el proceso contractual: - Ingeniero Roblin Silva Espitia. - Ingeniera Magda lucero Medina Lara. - Carlos Arturo moreno Lara, A folio 186 del expediente contractual, de otro lado, el ente territorial suscribe acta de conformación de lista de oferentes con fecha 07 de noviembre del 2018, la cual es publicada el día 08 de noviembre del 2018, en la página del SECOP, dejando como único oferente al señor al señor ROBLIN SILVA ESPITIA C.C. No. 7.171.721 de Tunja, presuntamente sin evidenciar un pronunciamiento por parte de la entidad frente a las demás manifestaciones de interés presentadas previamente.
- Mediante informe de evaluación de fecha 13 de noviembre del 2018. Se publicó informe definitivo de evaluación de las propuestas con el siguiente resultado.
- ROBLIN SILVA ESPITIA C.C. No. 7.171.721 de Tunja.

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 6 DE 51	

REQUISITOS HABILITANTES JURIDICOS	REQUISITOS HABILITANTES TECNICOS	REQUISITOS HABILITANTES FINANCIEROS.
NO HABILITADO	NO HABILITADO	HABILITADO.

El Municipio de Tunja publica consolidación de informe de evaluación de las ofertas con fecha 13 de noviembre del 2018, concluyendo que el oferente no se encuentra habilitado técnicamente. Cumpliendo con el cronograma establecido mediante adenda número 01, con fecha 19 de noviembre del 2018 y resolución de adjudicación número 269 del 2018, el Municipio de Tunja, por considerar subsanadas las observaciones planteadas en el informe de evaluación por parte del oferente, decide adjudicar el contrato al único proponente que participo en el proceso contractual, requisitos sin embargo que a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado sección tercera, y los pronunciamientos a través de circulares de Colombia Compra eficiente, se podían subsanar, pero no modificar, situación que vulnera el artículo 5 de la ley 1882 del 2018 Artículo 5°. Modifíquese el Parágrafo 1 e inclúyanse los parágrafos 3, 4 Y 5 de artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, los cuales quedarán así: Artículo 5°. De la selección objetiva. (...) Parágrafo 1 0. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección, salvo lo dispuesto para el proceso de Mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado. **Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso. (...). Negrilla es nuestra.**

Toda vez, que el proponente de acuerdo a lo evidenciado en los documentos presentó un equipo de trabajo diferente en el término de subsanación de la oferta, lo que presume que no se cumplía en el momento de presentar la oferta con los requisitos mínimos para participar en el proceso contractual sin embargo fue habilitado y adjudicado el Contrato. Por lo anterior y en virtud de que el incumplimiento de las normas de procedimiento en materia contractual repercuten no solamente en el ámbito fiscal, sino también disciplinario y penal y en razón a que la entidad no desvirtuó lo observado por el grupo auditor, las evidenciadas irregularidades trascienden la comisión de posibles conductas punibles en contra de la Administración Pública, las cuales deben ser objeto de estudio por parte del órgano competente, específicamente frente a una presunta celebración de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales, establecido en el artículo 410 de la ley 599 de 2000; Violando los procedimientos de selección objetiva.

La jurisprudencia del Consejo de Estado. Sección tercera radicado 40660 11 de mayo del 2015. Se pronunció frente al tema en los siguientes términos: "... la falta de certificado de existencia y representación legal, del RUP, de la firma de la oferta, de un certificado de experiencia, la copia de la oferta, la ausencia y errores en la garantía de seriedad, de autorización al representante legal por parte de la junta directiva, etc. ... (subraya fuera del texto), por vía de ejemplo, son subsanables, porque no otorgan

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	Nit. 800.107.701-8		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 7 DE 51	

puntaje. Por lo tanto, no se puede subsanar las condiciones mínimas que debe cumplir el oferente, a diferencia de acreditar que los mismos se cumplen, pues los requisitos habilitantes, es decir, aquellas condiciones mínimas las debe cumplir el oferente y pueden ser subsanados. En este punto, hay que diferenciar entre lo que significa cumplir los requisitos habilitantes y probar o acreditar que los mismos se cumplen: lo que se puede subsanar o sanear es la prueba de las condiciones habilitantes, pero no el requisito como tal, porque resultaría materialmente imposible tratar de subsanar algo que no existe. Este fallo, reitera que lo subsanable es aquello que, a pesar de que se tiene, no aparece claramente acreditado en el proceso de selección; pero, no se puede subsanar aquello de lo cual se carece o que no existe al momento de proponer, porque entonces se estaría hablando de la complementación, adición o mejora de la propuesta, lo cual está prohibido por el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993., aclarándose de esta manera, la jurisprudencia de antaño, como es que lo predominante en un proceso de selección es lo sustancial y no subsanable, y lo meramente formal es lo que se puede subsanar. En este sentido, si cumplidos los requisitos habilitantes, la administración evidencia inconsistencias en las pruebas aportadas para acreditar tales requisitos, para lo cual solo en este caso está la posibilidad de subsanar. Por lo tanto, se colige que lo único subsanable es lo que se tiene y se puede corregir: Lo anterior supone que lo subsanable son las inexactitudes o las dudas que puedan surgir o que detecte la entidad pública al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes o de revisar los demás documentos de la propuesta que no resulten necesarios para la comparación de las ofertas, es decir, a luz de la Ley 1150 de 2007, aquellos que no incidan en la asignación de puntaje; por el contrario, las carencias no son susceptibles de subsanar, pues lo que no se tiene no se puede corregir – reitera la Sala-. Esta postura del Consejo de estado, señala el carácter obligacional que tiene la oferta con la administración al momento de su presentación, pues es en este escenario en el que el proponente ha de cumplir con todos los requisitos para ser seleccionado y contratar con la administración. Por consiguiente, cabe resaltar que la oferta comercial es irrevocable y que en la licitación comercial cada postura implica la celebración de un contrato, con la condición de no existir postura mejor.

Así mismo Colombia Compra Eficiente,

Radicación: Respuesta a consulta #4201714000005443 Temas: Requisitos habilitantes, subsanabilidad, concurso de méritos Tipo de asunto consultado: Subsanación de ofertas en un concurso de méritos. Estimada señora, Colombia Compra Eficiente responde su consulta de 13 de octubre de 2017 en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011. ▪ **PRIMER PROBLEMA PLANTEADO** ¿Es posible que en un concurso de méritos, el proponente que no aportó la totalidad de los integrantes del equipo de trabajo pueda subsanar su oferta e incluir el personal faltante que no otorga puntaje? ¿Se considera que aportar los documentos del personal faltante del equipo mínimo es mejorar o adicionar la propuesta? ▪ **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE RESPONDE:** Todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación, siempre que no implique una mejora de la propuesta. No puede subsanarse aquello de lo cual se carece o no existe o al momento de proponer ▪ **LA RESPUESTA SE SUSTENTA EN LOS SIGUIENTES ARGUMENTOS:** 1. La Ley 1150 de 2007 señala que la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. 2. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 8 DE 51	

objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. 3. El Consejo de Estado señala que la subsanación de las ofertas por parte de un proponente se encuentra circunscrita o limitada a la posibilidad que tiene un proponente de remediar un defecto o error de su propuesta, siendo por lo tanto incorrecto entender que esta facultad le confiere a este, el derecho de aportar nuevos documentos que modifiquen o mejoren la oferta inicial. 4. Finalmente, el Consejo de Estado ha reiterado lo siguiente “(...) Lo subsanable es aquello que, a pesar de que se tiene, no aparece claramente acreditado en el proceso de selección; pero, no se puede subsanar aquello de lo cual se carece o que no existe al momento de proponer, porque entonces se estaría hablando de la complementación, adición o mejora de la propuesta, lo cual está prohibido por el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. (...) Lo anterior supone que lo subsanable son las inexactitudes o las dudas que puedan surgir o que detecte la entidad pública al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes o de revisar los demás documentos de la propuesta que no resulten necesarios para la comparación de las ofertas, es decir, a luz de la Ley 1150 de 2007, aquellos que no incidan en la asignación de puntaje; por el contrario, las carencias no son susceptibles de subsanar, pues lo que no se tiene no se puede corregir.” 5. En este sentido, no es posible que el proponente que no ofreció la totalidad de los integrantes del equipo mínimo de trabajo pueda subsanar su oferta incluyendo el personal faltante, aunque no otorgue puntaje, ya que estaría mejorando su oferta, pues se trataría de hacer un ofrecimiento que se omitió al momento de proponer, pretendiendo subsanar lo que no existe. Igual tratamiento de debe darse cuando uno de los miembros del equipo de trabajo presentado no cumpla con lo exigido en el pliego de condiciones y se pretenda realizar el cambio allegando la hoja de vida de un nuevo profesional. 6. En consecuencia, el proponente tampoco podrá aportar los documentos del personal faltante del equipo mínimo toda vez que no puede pretender adquirir o completar las condiciones mínimas de participación durante el desarrollo del proceso, pues ello constituiría un mejoramiento de la oferta de conformidad con lo antes expuesto”.

-Frente a la revisión realizada a los pliegos de condiciones definitivos publicados en la página del SECOP, se observa, que el Municipio de Tunja, para efectos de establecer el presupuesto oficial del Contrato no realizó un estudio de costos y de mercado frente al objeto a contratar, tanto en el contrato inicial como en la adición, los soportes allegados en la réplica no lograron desvirtuar lo evidenciado por el grupo auditor, por lo que el grupo auditor determinó la presunta existencia de un hallazgo fiscal por valor de \$159.005.447, teniendo en cuenta los pagos efectuados antes del 22 de febrero de 2019, certificación expedida por el tesorero de la entidad. Por lo anterior la Contraloría de Tunja realizará seguimiento a la liquidación y pago total del contrato.

-Del análisis de las evidencias de ejecución del contrato que reposan en la carpeta contractual, se puede observar los siguientes documentos: Registro Fotográfico a blanco y negro en diez (10) folios. Acta número 01 de seguimiento y satisfacción del contrato de fecha 18 de diciembre del 2018 de lo anterior se evidencia lo siguiente: Teniendo en cuenta que el contrato tenía unas características técnicas especiales, relacionadas con la instalación, mantenimiento, puesta en funcionamiento y desinstalación del alumbrado público navideño, no se encuentran **informes técnicos** del contrato, como tampoco informes de supervisión que avalen el cumplimiento del objeto o avances de ejecución, las evidencias fotográficas no determinan con claridad el cumplimiento del contrato.

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 9 DE 51	

Tampoco existen evidencias de la ejecución correspondiente a la adición del contrato, como los informes técnicos de supervisión, que den cuenta de las condiciones de mantenimiento, instalación, y desinstalación establecidas en la adición, en contravía de lo establecido en el artículo 82,83, 84, 85 de la ley 1474 del 2011 y el Manual de Contratación, interventoría y supervisión adoptado por el Municipio de Tunja mediante decreto 219 del 16 de agosto del 2018.

- Frente a la etapa precontractual de la adición del Contrato se observó: El Municipio de Tunja, modifica el Contrato a través de adición número 01 con fecha 27 de noviembre del 2018, 6 días hábiles después de haber suscrito el Contrato inicial que data de fecha 19 de noviembre de la misma anualidad, así mismo frente a la justificación de la adición del contrato se observa en los estudios previos lo siguiente: “ el día 08 de noviembre del 2018 mediante decreto número 0288 por medio del cual se modifica el decreto 373 del 2017 se realizó adición presupuestal al rubro 2.1.1.03.03.21.01.03 alumbrado público especial por valor de (300.000.000)” , como se puede evidenciar, el rubro correspondiente a la adición del contrato, se dio antes de suscribirse el contrato inicial, por cuanto, el contrato inicial se dio por un valor de \$351.153.033 y a los 6 días se adiciona el valor de \$ 173.367.530, de otro lado, al revisar el presupuesto utilizado por el Municipio para la adición del contrato, el cual se estableció en la suma de \$ 173.367.530, no se evidencia igualmente el estudio de costos de mercado, ni cómo se calculó el valor de la correspondiente adición, ni se justificó su valor; la entidad contrata la adición, con el valor establecido en la propuesta presentada por el contratista, sin determinar de forma clara y dadas las especificaciones del contrato, de donde salieron dichos valores, ni cómo se determinaron los valores unitarios ni totales, lo anterior, vulnera, los principios de la contratación estatal, así mismo va en contravía de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad con que se deben manejar los recursos públicos , la justificación de contratar debe surgir de una necesidad a satisfacer por parte de la Administración, atendiendo los principios de planeación y economía establecidos en la ley 80 de 1.993.

CONSOLIDACION DE OBSERVACIONES.

En el desarrollo de la presente auditoria se establecieron cinco (5) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, uno con presunta incidencia (1) penal y uno con presunta incidencia (1) fiscal por valor de **\$ 159.005.447.00**

Atentamente,


NOÉORA CECILIA BUITRAGO VEGA
 Auditora Fiscal

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA <i>Nit. 800.107.701-8</i>		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 10 DE 51	

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 CONTRATO 1069-2018.

La evaluación al proceso contractual del Municipio de Tunja, del contrato Numero 1069-2018, se efectuó con los documentos suministrados por la Secretaria de contratación (Carpeta Contractual, oficios remitidos por parte del ente territorial, las publicaciones de la etapa precontractual revisadas a través de la página del SECOP y la plataforma SIA-OBSEVA).

Se observó por parte del proceso auditor, que el Contrato tenía como objeto la prestación de servicios para el Mantenimiento, puesta en funcionamiento, instalación y desinstalación del alumbrado navideño en la vigencia 2018.

Así mismo del análisis al control de gestión de legalidad y resultados del convenio en referencia se encontró lo siguiente:

CONTRATO 1069-2018

OBJETO	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL MANTENIMIENTO, INSTALACIÓN, PUESTA EN FUNCIONAMIENTO Y DESINSTALACIÓN DEL ALUMBRADO NAVIDEÑO DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE TUNJA.		
VALOR	\$ 351.132.696 ADICION: \$ 173.367.530 TOTAL DEL CONTRATO (\$524.500.226)		
PARTES	MUNICIPIO DE TUNJA	891.800.846-1	
CONTRATISTA	ROBLIN SILVA ESPITIA.	C.C. 7.171.721 de Tunja.	
PLAZO DE EJECUCIÓN	DOS (2) MESES.		
SUPERVISIÓN	WILMER ALFONSO PEREZ.		
PAGOS	De acuerdo a los comprobantes de egreso allegados a la presente investigación, se pudo constatar que el Municipio ha realizado 3 pagos al contratista por valor de \$377.816.464, con los descuentos de ley; para un pago total de \$419.600.180. quedando un saldo de 104.900.046, al 22 de febrero de 2019 según certificación de tesorería.		
INFORME DE ACTIVIDADES	EN LA CARPETA CONTRACTUAL NO HAY INFORMES DE ACTIVIDADES		
ACTAS PARCIALES	Acta Numero 01 suscrita el 18 de diciembre del 2018.		
	Valor del contrato		
	\$ 524.500.226		
	Anticipo		\$ 157.350.067

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 11 DE 51	

	Valor de acta y comprobantes	\$ 262.250.113
	Saldo por ejecutar	\$ 104.900.046
	Sumas iguales	\$ 524.500.226
FECHA DE SUSCRIPCION DEL CONTRATO	19 -11-2018	
ACTA DE INICIO	21-11-2018	
ACTA DE TERMINACION	21-01-2019	
ADICION 01	27-11-2018	
ACTA DE LIQUIDACION	No se ha liquidado.	
PUBLICACION EN EL SECOP	EI CONTRATO SE ENCUENTRA PUBLICADO EN EL SECOP.	
LEGALIDAD	<p>De la revisión realizada a la etapa precontractual se encontró que el Municipio de Tunja, realizo un proceso de selección abreviada , sin embargo el contrato supera la menor cuantía que para el año 2018 se estableció desde la suma de \$ 35.155.891 y hasta la suma de \$ 351.558.900; en los pliegos de condiciones definitivos publicados y para efectos de establecer el precio oficial del contrato no se evidencia un estudio de costos y mercado del objeto a contratar, igualmente el grupo auditor evidencio frente a la selección del Contratista que el Municipio de Tunja, adjudico el Proceso contractual aun oferente, que presuntamente, modifiko los requisitos habilitantes presentados en la oferta inicial , en el término de la subsanación de la oferta, incumpliendo lo establecido en el numeral 8 artículo 30 de la ley 80 de 1.993 como en el párrafo artículo 5 del decreto 1882 del 2018</p> <p>Y por último frente a la adición del Contrato se evidenciaron irregularidades en el rubro correspondiente a la adición del contrato el cual se dio antes de suscribirse el contrato inicial, así como en la justificación para adicionar el contrato.</p>	
GESTION Y RESULTADOS	Se pudo observar los siguientes documentos: Registro Fotográfico en diez folios. Acta número 01 de seguimiento y satisfacción del Contrato de fecha 18 de diciembre del 2018 de lo anterior se observó lo siguiente: Teniendo en cuenta que el Contrato tenía unas características técnicas especiales, relacionadas con la instalación, mantenimiento, puesta en funcionamiento y destilación del alumbrado	

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 12 DE 51	

	<p>público navideño, no se encuentran informes técnicos del contrato, como tampoco informes de supervisión del contrato que avalen el cumplimiento del objeto contractual, las evidencias fotográficas no determinan con claridad el cumplimiento del contrato por lo menos frente a la ejecución del Mantenimiento, instalación y puesta en funcionamiento del Alumbrado Navideño en la vigencia 2018. Tampoco existen evidencias de la ejecución correspondiente a la adición del contrato relacionados con la ejecución y puesta en funcionamiento del alumbrado navideño en diciembre del 2018, como tampoco de los informes técnicos de supervisión, que den cuenta de las condiciones de mantenimiento, instalación, y desinstalación establecidas en el contrato, en contravía de lo establecido en el artículo 83 y siguientes de la ley 1474 del 2011 y el Manual de Contratación, interventoría y supervisión adoptado por el Municipio de Tunja mediante decreto 219 del 16 de agosto del 2018.</p>
--	--

OBSERVACION No 1

En el Contrato se establece una cuantía inicial por valor de \$ 351.132.696 y una adición por valor de \$ 173.367.530, para un total de \$ 524.500.226, lo que evidencia que el contrato supera la menor cuantía de la entidad, que de acuerdo a lo certificado por la oficina de Contratación. Licitaciones y suministros para el año 2018 es desde \$ 35.155.891 y hasta \$ 351.558.900, en contravía de lo establecido en el artículo 2 numeral 2 literal b inciso 4 de la ley 1150 del 2007 lo anterior evidencia una falta de aplicación a la ley en estricto sentido por parte del Municipio en los procesos contractuales generando la materialización de riesgos por su inobservancia.

Observación con incidencia Administrativa y disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En primer lugar es de indicar al grupo auditor que la publicación del aviso de convocatoria, proyecto de pliego de condiciones, estudios previos y análisis del sector del proceso SA – AMT – 038/2018 se realizó el día 23 de Octubre de 2018, así mismo que la Resolución de Apertura y Pliegos definitivos del proceso en mención se publicaron el día 01 de Noviembre de 2018, fecha en la cual no se había realizado la adición presupuestal al rubro 2.1.1.03.03.21.01.01.03, toda vez que esta se efectuó mediante Decreto 0288 de fecha 08 de Noviembre de 2018 (Se anexa decreto obrante en once folios).

Es de precisar al equipo auditor que, aunque el contrato de prestación de servicios No. 1069 de 2018 fue celebrado el día 19 de Noviembre de 2018, la Entidad no vulneró la modalidad de selección establecida en el Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, toda vez que en el momento de la apertura del proceso SA – AMT – 038/2018, el valor de éste

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 13 DE 51	

no superó la menor cuantía establecida para el municipio de Tunja para la vigencia 2018. Así mismo es de citar que el contrato se adjudicó con los derechos, deberes y especificaciones de plazo y valor estipulados en el pliego de condiciones, toda vez que según lo señalado en la Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado No. 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642) de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013), Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO indica respecto del pliego de condiciones y el contrato lo siguiente:

PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre él se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato

*El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como **la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo.** En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el **pliego es la ley del contrato** y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, **contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.** Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. **En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el***

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 14 DE 51	

pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alíer E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366 (**Negríta y subrayado fuera de texto**)

Respecto del adicional No. 1 del contrato de prestación de servicios No. 1068 de 2018 es de citar que éste se realizó toda vez que con la adición de recursos al rubro presupuestal “Alumbrado Público Especial” se contó con la disponibilidad de recursos para embellecer y resaltar la ciudad en época navideña en especial los sitios que conforman el Centro Histórico de la ciudad, los cuales representan un atractivo para turistas y propios por su arquitectura y riqueza cultural, contribuyendo a la reactivación y diversificación de la oferta y demanda de servicios de consumo y el fortalecimiento de la Entidad local.

Así mismo es de anotar que la adición se fundamentó en lo señalado en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y la Jurisprudencia que indican:

Artículo 40 Ley 80 de 1993

(...)

Parágrafo: Los contratos no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial, expresados estos en SMMLV.

Sentencia C-300/12

2.1 LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL

2.1.1 Por regla general, **los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado**, a los cuales sirve el contrato. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para “(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación”, entre otros. En el mismo sentido, en la **sentencia C-949 de 2001**,

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 15 DE 51	

la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal. Al respecto, vale la pena destacar lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en **concepto del 13 de agosto de 2009**:

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

(...)

2.6.6 Por último, es preciso resaltar que **la modificación del contrato no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico**, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato. En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales.

El Consejo de Estado, en su jurisprudencia, ha señalado que el **plazo** es un elemento accidental del contrato –no de su esencia ni de su naturaleza- y por ello puede ser materia de modificaciones. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en **sentencia del 24 de agosto de 2005**, afirmó:

“Por otra parte, la prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues no es una de ‘... aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degenera en otro contrato diferente’. Tampoco es un elemento de la naturaleza del contrato, esto es el que no siendo esencial en él, se entiende pertenecerle sin la necesidad de una cláusula especial, dado que si no se pacta, no existe norma legal que lo establezca. El plazo es, por tanto, un elemento accidental del contrato en razón a que, en los términos del mismo artículo, ni esencial ni naturalmente le pertenece a éste, y se le agrega por medio de cláusulas especiales, es decir que no es necesario para la formación del acto ni se sobreentiende como integrante de él. De consiguiente, no siendo el plazo un elemento de la esencia del contrato

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 16 DE 51	

sino meramente accidental, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues éstas lo establecen en el respectivo contrato.”

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

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

En este respecto, la Sala de Consulta en el concepto citado explicó en relación con la mutabilidad de los contratos de concesión de servicios públicos:

“Es claro que al cambiar el entorno en que se desenvuelve la prestación de un servicio público a la comunidad, en forma tal que afecte gravemente dicha prestación, independientemente de su previsibilidad, deben mutar las obligaciones del contrato que tienen que ver con tales cambios, o de lo contrario se estaría dando un servicio inadecuado a las nuevas realidades sociales, culturales o tecnológicas.

La realización del ideal de progreso también conlleva la necesidad de variar los contratos de concesión con miras a obtener la mayor satisfacción posible de las necesidades de la colectividad; fenómeno que ha sido estudiado desde antaño y a él se refieren los ejemplos transcritos anteriormente, dados por los autores Pareja y Sarria. Hoy en día, la literatura jurídica habla de una *cláusula presunta de progreso* en los contratos de concesión de servicio público, haciendo especial énfasis en los cambios o adelantos tecnológicos. Como lo explica el argentino Juan Carlos Casagne, en esta frase: ‘En nuestra opinión, el principio de mutabilidad del servicio público debe desenvolverse con arreglo a los principios de calidad y eficiencia (art. 42 CN) y la cláusula de progreso (art. 75, inc. 18, CN) que tipifica, positivamente, el objetivo de bien común como fin del Estado.’

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA <i>Nit. 800.107.701-8</i>		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 17 DE 51	

En esta perspectiva doctrinaria, **la mutabilidad constituye un principio interpretativo de los contratos estatales** de especial trascendencia en la concesión de servicio público” (negrilla fuera del texto).

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

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

Es así que el precio, de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado, así como el plazo, es un elemento accidental, que puede ser modificado por acuerdo entre las partes, siempre y cuando se verifique que lo que se pretendió fue la satisfacción de la necesidad de la entidad, así las cosas, durante la ejecución del contrato No 1069 de 2018, se evidenció, la necesidad de adecuar algunos sitios del Municipio con alumbrado navideño, sitios que desde un comienzo no pudieron ser atendidos por dos razones, una de orden presupuestal, y otra de orden técnico, pues con ocasión de las obras que se adelantaban en la plaza de bolívar, no fue posible preveer ex ante, los sitios puntuales que podrían ser objeto de iluminación y por esa razón, sólo durante la ejecución del contrato No 1069, se logró establecer, fruto de los avances de la obra de la plaza de bolívar, qué alumbrado podría ser instalado; hecho éste que se torna como una contingencia, que permite ser atendida, dada la característica de mutabilidad de los contratos estatales, la que no tiene finalidad distinta, como se evidencia en el contrato, de satisfacer el interés general y la necesidad previamente establecida por el Municipio.

Teniendo en cuenta lo expuesto se evidencia que el proceso de selección abreviada No. SA – AMT – 038/2018 cuyo objeto es **“PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL MANTENIMIENTO, INSTALACIÓN, PUESTA EN FUNCIONAMIENTO Y DESINSTALACIÓN DEL ALUMBRADO NAVIDEÑO DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE TUNJA – BOYACÁ”** se adelantó bajo los preceptos señalados en el artículo 2 Numeral 2 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 18 DE 51	

de 2015, así mismo que el adicional se realizó conforme lo señalado en la Ley 80 de 1993 y en la Jurisprudencia se solicita muy respetuosamente al Equipo Auditor de la Contraloría Municipal de Tunja se levante la observación toda vez que el municipio de Tunja dio cumplimiento a los principios y fines de la contratación estatal.

DECISION DE LA CONTRALORIA

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, si bien es cierto, la entidad cita en la réplica, amplia Jurisprudencia relacionada con los pliegos de condiciones y las modificaciones de los contratos, la cual sin duda, es aplicable y determinante en los procesos contractuales estatales. Sin embargo, para el caso particular del contrato 1069 del 2018, la entidad no desvirtúa lo observado en cuanto a que el valor del contrato supera la menor cuantía de la entidad, por el contrario, ratifica lo observado por el grupo auditor, en razón, a que manifiestan que para efectos de modificar el contrato con respecto a la adición en valor, se debe tener en cuenta el valor del contrato inicial; No obstante se observa que el contrato se realizó por valor de \$524.500.226, superando la menor cuantía, vulnerando el principio de transparencia, responsabilidad artículo 25 y 26 de la Ley 80 de 1993.

Por lo anterior se mantiene la observación y se configura hallazgo administrativo con incidencia Disciplinaria.

OBSERVACION No 2

El Municipio de Tunja, publica consolidación de informe de evaluación, con fecha 13 de noviembre del 2018, concluyendo que el oferente no se encuentra habilitado técnicamente, cumpliendo en cronograma establecido mediante adenda número 01, con fecha 19 de noviembre del 2018 y resolución de adjudicación número 269 del 2018, el Municipio de Tunja, por considerar subsanadas las observaciones planteadas en el informe de evaluación, decide adjudicar el contrato al único proponente que participo en el proceso contractual, sin embargo del análisis realizado a los requisitos subsanados a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado sección tercera, y los pronunciamientos a través de circulares de Colombia Compra eficiente, los requisitos de carácter técnico y jurídico y que no otorgan puntaje, se pueden subsanar, pero no modificar, en el caso particular el proponente, presento un equipo de trabajo diferente en el término de subsanación de la oferta que le concedió la entidad, lo que presume que el proponente no cumplía en el momento de presentar la oferta con los requisitos mínimos para participar en el proceso contractual, sin embargo fue habilitado y adjudicado el Contrato.

Situación que vulnera el artículo numeral 8 artículo 30 de la Ley 80 de 1993 como en el párrafo artículo 5 del decreto 1882 del 2018. Artículo 5°. Modifíquese el Parágrafo 1 e inclúyanse los párrafos 3, 4 Y 5 de artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, los cuales quedarán así: Artículo 5°. De la selección objetiva. (...) Parágrafo 1 0. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nít. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 19 DE 51	

consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección, salvo lo dispuesto para el proceso de Mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado. **Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso. (...).** **Negrilla es nuestra.** Lo anterior igualmente, evidencia una falta de aplicación a la ley y la Jurisprudencia, en estricto sentido por parte del Municipio en los procesos contractuales generando la materialización de riesgos por su inobservancia.

Observación administrativa con incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Es de señalar al equipo auditor que el personal mínimo requerido en el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. SA – AMT – 038/2018 hace parte de los requisitos habilitantes y **NO** de los criterios de evaluación; por lo tanto la entidad solicitó al oferente la subsanación de este requisito., en cumplimiento de lo señalado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, así como lo descrito en la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente y en la Jurisprudencia que establecen:

El artículo 5 parágrafo 1 de la Ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 5 parágrafo 1 de la Ley 1882 de 2018 señala:

Artículo 5°. De la selección objetiva.

(...)

*Parágrafo 1. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, **no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección,** salvo lo dispuesto para el proceso de Mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado. **(Negrilla y subrayado fuera de texto)***

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 20 DE 51	

Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso.

(...)

Así mismo, la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente referente a los requisitos y documentos subsanables precisa:

La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018.

En consecuencia, **las Entidades Estatales deben solicitar a los oferentes subsanar los requisitos de la oferta que no impliquen la asignación de puntaje, y los oferentes pueden subsanar tales requisitos hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección**, salvo lo dispuesto para el proceso de mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. **(Negrita y subrayado fuera de texto).**

Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la Entidad Estatal hasta el plazo anteriormente señalado. Las Entidades Estatales no podrán rechazar la oferta cuando soliciten documentos que no son esenciales para la comparación de las mismas y que no tienen el carácter de habilitantes, sino que son requeridos para la celebración del contrato o para su registro presupuestal, tales como la certificación bancaria, el RUT, el RIT, el formato SIIF, entre otros.

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, en el proceso de licitación pública el término de traslado del informe de evaluación es de cinco (5) días hábiles. Los artículos 2.2.1.2.1.2.20 y 2.2.1.2.1.3.2 del Decreto 1082 de 2015 establecen que en el proceso de selección abreviada de menor cuantía y en el proceso de concurso de méritos, el término de traslado del informe de evaluación es de tres (3) días hábiles.

Sentencia No. 13001-23-31-000-1999-00113-01 (25.804) de fecha febrero veintiséis (26) de dos mil catorce (2014), Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera señala:

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nít. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 21 DE 51	

3.1 La evaluación de las ofertas en la Ley 80 de 1993

a) La evaluación de ofertas, y el régimen jurídico de la subsanabilidad de requisitos.

Uno de los aspectos más sensibles de los procesos de selección de contratistas es la evaluación de las ofertas, y dentro de ella la calificación del cumplimiento de los requisitos que exigen los pliegos de condiciones, la ley y los reglamentos. No cabe duda de que a la entidad estatal que dirige el proceso administrativo es a quien le corresponde adoptar esa decisión, en primera instancia; la cual puede ser controvertida por los proponentes –a través de sus observaciones contra el informe de evaluación-, para que de nuevo la administración estudie el tema; y finalmente es eventual la posibilidad de que intervenga el juez para controlar los actos de la administración donde adopta esas decisiones, como sucede en el caso sub iudice, donde el demandante, que fue participante de un proceso de licitación, acudió a esta jurisdicción para buscar lo que considera es la corrección de las decisiones adoptadas.

Pero para comprender íntegramente el tema sometido a juicio de la Corporación, se analizarán dos aspectos básicos: i) el régimen jurídico de la evaluación de las ofertas en la ley de contratación estatal, y ii) en especial, el régimen jurídico de la subsanabilidad de las mismas.

Como punto de partida, la Sala recuerda que en el tema propuesto se presentó una ruptura ideológica entre los estatutos contractuales anteriores a la Ley 80 de 1993 (Decreto-ley 150 de 1976 y Decreto-ley 222 de 1983) y el régimen que impuso ésta. La diferencia consistió en que antes de 1993 era muy limitada la posibilidad que se concedía a los proponentes para “subsanar” los errores en que incurrieran, para satisfacer las exigencias previstas en las leyes, decretos y sobre todo en el pliego de condiciones, porque en esa época prevaleció la cultura del formalismo procedimental, que sacrificó lo esencial o sustancial de las ofertas por lo procedimental.

(...)

Con el advenimiento de la Constitución de 1991 se irradió a lo largo y ancho del sistema jurídico, incluido el administrativo, un nuevo valor para las actuaciones judiciales y administrativas. En particular, el art. 228 estableció que en las actuaciones judiciales prevalecerá el derecho sustancial sobre el procedimental, y el art. 209 incorporó principios más versátiles y eficientes para el ejercicio de la función administrativa. Esto, y otros cambios propios de la gerencia de lo público –es decir, de sus entidades-, transformaron la perspectiva y la mirada del derecho, en cuanto a la aproximación a los

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 22 DE 51	

problemas jurídicos y a su solución, y también en el abordaje de las tensiones entre los derechos y las actuaciones del Estado.

Concretamente, en 1993, con la expedición de la Ley 80, en materia contractual, se incorporó esta filosofía a la normativa de los negocios jurídicos del Estado. De manera declarada, en franca oposición a la cultura jurídica formalista que antes aplicaba la administración pública a los procesos de selección de contratistas, que sacrificaron las ofertas so pretexto de hacer prevalecer una legalidad insulsa -no la legalidad sustancial y protectora de los derechos y las garantías-, la nueva normativa incorporó un valor diferente, incluso bajo la forma de principio del derecho contractual, que debía invertir o reversar la lógica que regía los procesos de contratación. En virtud de ese nuevo pensamiento rector de los procedimientos administrativos, en adelante las ofertas no podrían desestimarse por irregularidades, insuficiencias o incumplimientos frívolos y triviales, en relación con las exigencias que hiciera el ordenamiento jurídico y sobre todo el pliego de condiciones para cada proceso de contratación. Finalmente, tres normas, que se deben armonizar, expresaron la moderna filosofía:

i) El numeral 15 del artículo 25, centro de gravedad de la nueva lógica de los procesos de selección, que contiene el principio de la economía, dispuso que:

“15. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales, ni cualquier otra clase de formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma perentoria y expresa lo exijan leyes especiales.

“La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de propuestas, no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos.” (Negrita y subrayado fuera de texto)

*Al amparo de esta disposición, la principal de las normas que se refieren al tema, las entidades públicas ya no podían rechazar ofertas por aspectos puramente formales, en palabras de la Ley: por requisitos “no necesarios para la comparación de propuestas”. **La nueva filosofía del derecho constitucional, recibida ahora como filosofía del derecho contractual, dispuso con total claridad que las ofertas incompletas -por falta de requisitos o documentos- no se rechazarán automáticamente por cualquier tipo de deficiencia;** es necesario que la entidad estatal pondere la decisión alrededor de un concepto jurídico indeterminado, que la conducirá a la decisión correcta: le corresponde valorar si lo que falta es “necesario para la comparación de propuestas”, si concluye que es indispensable debe rechazarla, pero si no lo es debe concederle al proponente la oportunidad de*

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 23 DE 51	

subsanarla, para luego admitirla y evaluarla. (Negrita y subrayado fuera de texto)

ii) Más adelante, el art. 30.7 retomó el tema, para agregar elementos de valoración sobre la subsanabilidad de las ofertas. Expresó que durante el lapso en que la administración las evalúa, debe pedirle al oferente que “aclare” y “explique” lo que necesite esclarecimiento.

“7o. De acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en los pliegos de condiciones o términos de referencia, se señalará el plazo razonable dentro del cual la entidad deberá elaborar los estudios técnicos, económicos y jurídicos necesarios para la evaluación de las propuestas y para solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables.”

*De conformidad con esta norma, para evitar el rechazo in limine de las ofertas, las entidades estatales tienen la carga de buscar claridad a los aspectos dudosos que surjan durante la evaluación de las ofertas. **Por tanto, si no comprende algo, si existe contradicción, si un requisito fue omitido, etc., la entidad solicitará “a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables”, comportamiento que realiza el principio de economía vertido en el art. 25.15, de manera que la entidad no puede rechazar de plano la propuesta sin solicitar previamente que se aclare.** (Negrita y subrayado fuera de texto)*

***De esta manera, cabe advertirle a la administración que la posibilidad de aclarar y corregir la oferta no es un derecho que tiene la entidad, sino un derecho que tiene el contratista;** así que para aquéllas se trata de un deber, de una obligación, para que los oferentes logren participar con efectividad en los procesos de selección, para bien del interés general. Por tanto, si las entidades no conceden a los proponentes la oportunidad de corregir la oferta incompleta o que no se comprende –sólo en aquellos aspectos susceptibles de corregirse- violan el derecho del oferente a hacerlo, e incumplirán la obligación que les asigna la ley. (Negrita y subrayado fuera de texto)*

En conclusión, que las ofertas se pueden corregir y aclarar lo confirma el art. 30.7 de la Ley 80. Si no se pudiera, ¿para qué “solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables”, si lo que respondieran no se pudiera tener en cuenta?

iii) El artículo 30, numeral 8, de la misma Ley 80, también se refirió al mismo tema, porque reguló parte de la etapa de evaluación de las ofertas en los

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 24 DE 51	

procesos de licitación pública, y señaló que esa actividad se efectuará conforme a las siguientes reglas:

“8. Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas.”

La etapa de “observaciones al informe de evaluación” corresponde al momento posterior a la primera evaluación de las propuestas que realiza la entidad. **La parte final de la disposición transcrita la entendieron muchos con un doble sentido, de ahí parte de los problemas: i) para algunos significó que como no es posible completar, adicionar, modificar o mejorar las ofertas, entonces las entidades no podían recibir documentos adicionales que explicaran sus insuficiencias, pues claramente se trasgredía esta norma; ii) para otros la comprensión debía hacerse de conformidad con el art. 25.15 citado, armonizándolos, es decir, que durante el término que existe para presentar observaciones al informe de evaluación sí es posible completar, adicionar o modificar y mejorar las ofertas, pero en los aspectos que permite el art. 25.15, y no en los aspectos que prohíbe. (Negrita y subrayado fuera de texto)**

Para la Sala la segunda solución es la correcta, porque si el art. 30.8 se aísla para leerlo, significaría que si falta, por ejemplo, una copia de la propuesta, entonces no se podía pedirla al oferente para que subsanara el requisito, porque al aportarla necesariamente completaría o adicionaría lo que no estaba. De admitir este entendimiento surgiría, de un lado, una contradicción lógica grave, profunda e irreconciliable, entre los artículos 25.15 y 30.7 con el art. 30.8; y del otro lado, si las reglas hermenéuticas permiten entender todas las normas en su propio contexto, conservando la filosofía que inspiró el cambio de la regulación sobre la subsanabilidad de ofertas, se debe optar por ese entendimiento. Además, el art. 25.15 contiene un principio general del derecho administrativo –el principio de economía–, mientras que el art. 30.8 contiene una regla específica de aplicación en la licitación, así que el orden en que se interpretan y la coherencia que hay que hallar entre ellos indica que la regla debe entenderse conforme al principio, pues éste inspira su alcance e indica la mejor forma de aplicarla. (Negrita y subrayado fuera de texto)

(...)

La Ley 1150 de 2007 –catorce años después- reasumió el tema, para aclararlo más, darle el orden “definitivo” y también algo de previsibilidad, en todo caso con la intención de conservar y profundizar la solución anti-

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 25 DE 51	

formalista que introdujo la Ley 80, es decir, para asegurar más y mejor la solución sustancialista a los problemas de incompletitud de las ofertas. La nueva norma dispuso, en el art. 5, parágrafo 1, que:

“Art. 5. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

(...)

*“Parágrafo 1°. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. **En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.**” (Negrita y subrayado fuera de texto)*

*El nuevo criterio derogó el inciso segundo del art. 25.15, y lo reemplazó por esta otra disposición, que conservó, en esencia, lo que aquél decía, pero lo explicó, añadiendo un texto que lo aclara, para garantizar que su entendimiento fuera generalizado y uniforme. Por esto declaró que los requisitos o documentos no necesarios para la comparación de las propuestas son: **“todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación...”**. (Negrita y subrayado fuera de texto)*

*En adelante, el criterio de diferenciación entre los requisitos subsanables y no subsanables de una oferta incompleta dejó de ser, en abstracto, “aquello que sea o no necesario para la comparación de las ofertas”; y pasó a ser todavía parte de eso, pero bajo un entendimiento más concreto, menos abstracto o indeterminado: ahora son subsanables **“... todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje”, los que “... podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación.”** (Negrita y subrayado fuera de texto)*

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 26 DE 51	

*Como es apenas comprensible, a partir de la Ley 1150 de 2007 el legislador redujo sustancialmente la discrecionalidad y la libertad de comprensión que tuvo la administración en vigencia del art. 25.15 de la Ley 80, para establecer qué o cuáles exigencias eran necesarias para comparar las ofertas. Con la Ley 1150 esos requisitos corresponden a los que “asignan puntaje”, **de allí que si en un procesos de contratación un requisito no se evalúa con puntos, sus deficiencias son subsanables, es decir, el defecto, el error o incompletitud se puede corregir -!debe corregirse!-, solicitando al oferente que aporte lo que falta para que su propuesta se evalúe en igualdad de condiciones con las demás.** (Negrita y subrayado fuera de texto).*

Lo anterior, aunado a lo señalado en el artículo 27 del código civil que establece: Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu, debe tenerse como una verdadera interpretación sistemática, a través de la cual se optimizan los principios de selección objetiva, libre concurrencia y prevalencia de lo sustancial sobre lo formal; por ello, cuando se enfrentan reglas como las señaladas en las leyes que cita el ente de control, con principios, como el de selección objetiva, libre concurrencia y prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, sin duda alguna, debe dársele prelación a los principios por ser estos mandatos de optimización del derecho; lo que hizo el comité de evaluación, al permitir subsanar requisitos que no otorgaban puntaje.

Teniendo en cuenta lo expuesto se evidencia que la evaluación de la oferta presentada dentro del proceso de selección abreviada No. SA – AMT – 038/2018 cuyo objeto es **“PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL MANTENIMIENTO, INSTALACIÓN, PUESTA EN FUNCIONAMIENTO Y DESINSTALACIÓN DEL ALUMBRADO NAVIDEÑO DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE TUNJA – BOYACÁ”** se adelantó bajo el principio de selección objetiva así mismo para el precepto de subsanabilidad conforme lo señalado la Ley 1150 de 2007, Ley 1882 de 2018, Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente y en la Jurisprudencia se solicita muy respetuosamente al Equipo Auditor de la Contraloría Municipal de Tunja se levante la observación toda vez que el municipio de Tunja dio cumplimiento a los principios y fines de la contratación estatal.

DECISION DE LA CONTRALORIA

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, en razón a que las diferentes posturas Jurisprudenciales decantadas por el Consejo de Estado relacionadas con lo que se puede subsanar en los procesos contractuales estatales, y que coinciden tal y como se manifiesta en la réplica, que los requisitos que se pueden subsanar son los que no otorgan puntaje, discusión resuelta con la expedición del decreto 1882 del 2018, en su artículo 5, pero que sin embargo, para el caso concreto, no permiten desvirtuar la observación, en razón, a que, es claro que los requisitos habilitantes, y así lo ha sentado la Jurisprudencia citada inclusive por la misma entidad, que estos se pueden **SUBSANAR**, mas no **MODIFICAR**, ni **ADICIONAR**, por cuanto esto equivale a mejorar

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 27 DE 51	

la oferta. Por lo anterior y en virtud de que el incumplimiento de las normas de procedimiento en materia contractual repercuten no solamente en el ámbito fiscal, sino también disciplinario y penal y en razón a que la entidad no desvirtuó lo observado por el grupo auditor, las evidenciadas irregularidades trascienden la comisión de posibles conductas punibles en contra de la Administración Pública, las cuales deben ser objeto de estudio por parte del órgano competente, específicamente frente a una presunta celebración de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales, establecidos en el artículo 410 de la ley 599 de 2000. Violando los procedimientos de selección objetiva.

Por lo anterior se mantiene la observación y se configura hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

OBSERVACION No 3

Del análisis de las evidencias de ejecución del contrato que reposan en la carpeta contractual, se puede observar los siguientes documentos: Registro Fotográfico en diez folios. Acta número 01 de seguimiento y satisfacción del Contrato de fecha 18 de diciembre del 2018 de lo anterior se observó lo siguiente: Teniendo en cuenta que el Contrato tenía unas características técnicas especiales, relacionadas con la instalación, mantenimiento, puesta en funcionamiento y destilación del alumbrado público navideño, no se encuentran informes técnicos del contrato, como tampoco informes de supervisión del contrato que avalen el cumplimiento del objeto contractual, las evidencias fotográficas no determinan con claridad el cumplimiento del contrato.

Tampoco existen evidencias de la ejecución correspondiente a la adición del contrato relacionados con la puesta en funcionamiento del alumbrado navideño en diciembre del 2018, como tampoco de los informes técnicos de supervisión, que den cuenta de las condiciones de mantenimiento, instalación, y desinstalación establecidas en el contrato, en contravía de lo establecido en el artículo 83 y siguientes de la ley 1474 del 2011 y el Manual de Contratación, interventoría y supervisión adoptado por el Municipio de Tunja mediante decreto 219 del 16 de agosto del 2018 y que evidencian una falta de aplicación de la ley y los manuales de procedimiento del Municipio en materia contractual, en estricto sentido, generando la materialización de riesgos por su inobservancia.

Observación administrativa con incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD.

Es de aclarar al equipo auditor que en el acta de seguimiento y recibo a satisfacción No. 1 de fecha 18 de Diciembre de 2018, la cual se encuentra suscrita por el supervisor y el contratista, se manifiesta lo siguiente:

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 28 DE 51	

El suscrito Supervisor del Contrato en mención, manifiesta que ha recibido a satisfacción el informe correspondiente al periodo de pago mencionado, presentado por el CONTRATISTA, quien cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con las obligaciones establecidas en el contrato; igualmente certifico que el CONTRATISTA cumplió con sus aportes al régimen de Seguridad Social en Salud, Pensión y riesgos profesionales de conformidad con la normatividad vigente.

Por lo tanto, en virtud del manual de contratación e interventoría del municipio de Tunja de fecha febrero de 2018; dentro de las funciones del supervisor se encuentran las siguientes:

- Establecer mecanismos ágiles y eficientes para el desarrollo de la supervisión o interventoría a su cargo.
- Presentar informes sobre el estado de ejecución y avance de la ejecución contractual, con la periodicidad que se requiera, atendiendo el objeto y naturaleza de los mismos y un informe final de su ejecución.
- Suscribir todas las actas que se produzcan con ocasión de la ejecución del contrato.

Por lo tanto a través del acta de seguimiento y recibo a satisfacción No. 1 el supervisor avaló el informe denominado "Registro fotográfico alumbrado navideño" que se encuentran a folios 694 a 703 del expediente contractual, en el cual se evidencia la instalación y el funcionamiento del alumbrado navideño señalado en el contrato de prestación de servicios No. 1069 de 2018 en los siguientes lugares: Túnel esquina Gobernación, Pozo Donato, Parque Recreacional del Norte, Parque Biblioteca, Glorieta del Norte, Avenidas, Parque Pinzón, Parque Cooservicios; así como la instalación y el funcionamiento del alumbrado navideño descrito en el adicional No. 1 en los siguientes sitios: Plaza de Bolívar - Fachada de Alcaldía y Plazoleta San Ignacio.

Así las cosas, se cumplió con lo acordado para el segundo pago, de conformidad con las estipulaciones contractuales, toda vez que se cumplió la condición dada para la obligación por parte de la entidad, de realizar el pago correspondiente al 50% del valor del contrato.

Teniendo en cuenta que la supervisión del Contrato de Prestación de Servicios No. 1068 de 2018 cumplió con lo descrito en el artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 así como lo descrito en el manual de interventoría y supervisión del municipio de Tunja, se solicita muy respetuosamente al Equipo Auditor de la Contraloría Municipal de Tunja se levante la observación toda vez que el municipio de Tunja dio cumplimiento a la ley y los manuales.

DECISION DE LA CONTRALORIA.

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación; en la réplica se corrobora lo evidenciado por el grupo auditor en cuanto, a que no existen informes de supervisión

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA <i>Nit. 800.107.701-8</i>		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 29 DE 51	

de ejecución del contrato , yendo en contravía de lo establecido en el artículo 83 de la ley 1474 del 2011, en concordancia con el manual de contratación, supervisión e interventoría adoptado por el Municipio de Tunja, y que refiere la entidad a través de la presente replica “ manual de contratación e interventoría del municipio de Tunja de fecha febrero de 2018; dentro de las funciones del supervisor se encuentran las siguientes:

- Establecer mecanismos ágiles y eficientes para el desarrollo de la supervisión o interventoría a su cargo.
- Presentar informes sobre el estado de ejecución y avance de la ejecución contractual, con la periodicidad que se requiera, atendiendo el objeto y naturaleza de los mismos y un informe final de su ejecución.
- Suscribir todas las actas que se produzcan con ocasión de la ejecución del contrato”.

Por lo anterior se vulnera el principio de responsabilidad artículo 26 de la ley 80 de 1993

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura hallazgo administrativo con alcance disciplinario.

OBSERVACION 4.

El Municipio de Tunja a través de los estudios previos y de los pliegos de condiciones definitivos, publica las condiciones exigidas para participar en el proceso contractual, sin embargo para efectos de fijar el presupuesto oficial de la entidad para el Contrato Inicial como para la adición, no se evidenció, que el Municipio de Tunja, realizará un estudio de costos y mercado de los servicios a contratar, como lo exigen los artículos 2.2.1.1.2.1.1. Numerales 1 y 4, 2.2.1.1.2.1.3.numeral 4 del decreto 1082 del 2015 y que evidencian una falta de aplicación de la ley en estricto sentido por parte del Municipio en los procesos contractuales generando la materialización de riesgos por su inobservancia.

Observación administrativa con incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Es de señalar al equipo auditor que el municipio de Tunja para determinar el presupuesto oficial del proceso SA – AMT – 038 de 2018 realizó su estudio de costos de la siguiente manera:

- ✓ Se tomó como referencia los valores cancelados por la prestación de estos servicios en vigencias anteriores (2017) (Se anexa presupuesto de vigencia 2017).
- ✓ A cada valor se le incrementó el IPC registrado en la página del DANE para el mes de octubre 2017.

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA Nit. 800.107.701-8		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 30 DE 51	

- ✓ Una vez realizadas las operaciones correspondientes se determinó el valor a cancelar por el servicio que requiere el municipio de Tunja.

A continuación se anexa el cuadro por medio del cual se determinó el presupuesto:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANT	V/R UNITA VIGENCIA 2017	V/R TOTAL VIGENCIA 2017	IPC (4,09%)		
						VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	
	INSTALACIÓN MATERIAL EXISTENTE							
1	Cable luminoso varias iglesias Total cable luminosos nuevo	1425501	M	100	9.321	932.100	9.702	970.223
2	Motivo poste. Refracción con poliestireno y pintura, instalación y posterior retiro de pendones con motivos navideños, en cable luminoso LED de colores, en estructura metálica, incluyendo materiales y demás accesorios							
2.1	Celeste	1431051	UN	7	159.121	1.113.847	165.629	1.159.403
2.2	Clásico 1	1431052	UN	16	162.066	2.593.056	168.694	2.699.112
2.3	Clásico 2	1431053	UN	2	149.374	298.748	155.483	310.967
2.4	Ángel corneta (H = 1)	1438399	UN	7	141.564	990.948	147.354	1.031.478
2.5	Papa Noel (H = 1)	1431035	UN	20	127.087	2.541.740	132.285	2.645.697
2.6	Árbol luminoso	1431007	UN	23	103.041	2.369.943	107.255	2.466.874
2.7	Campana con moño	1431039	UN	34	118.273	4.021.282	123.110	4.185.752
2.8	Ángel aureola	1438304	UN	32	133.887	4.284.384	139.363	4.459.615
2.9	Duende cometa	1438317	UN	26	133.851	3.480.126	139.326	3.622.463
2.10	Trineo	1431074	UN	7	147.814	1.034.698	153.860	1.077.017
2.11	Farol mediano de 1.2 M	1431084	UN	32	112.093	3.586.976	116.678	3.733.683
2.12	Sembrador	1431054	UN	6	160.645	963.870	167.215	1.003.292
2.13	Angelino	1431057	UN	20	144.264	2.885.280	150.164	3.003.288
2.14	Adorno poste estrellas	1438457	UN	10	94.157	941.570	98.008	980.080
2.15	Adorno poste luceros	1438458	UN	14	94.157	1.318.198	98.008	1.372.112
			UN	256				

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA Nit. 800.107.701-8				CÓDIGO:	FO-AF-13
					VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL			FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES			PÁGINA 31 DE 51	

3	Motivo poste. Refracción con poliestireno y pintura, instalación y posterior retiro de pendones con motivos navideños, en cable luminoso LED de colores, en estructura metálica, incluyendo materiales y demás accesorios							
3.1	Estelar	1431050	UN	3				
3.2	Farol pendón	1431072	UN	5				
3.3	Ángel pendón	1431022	UN	6				
3.4	Vela candelabro	1431011	UN	4				
3.5	Ramillote estrellas	1431097	UN	26				
3.6	Ángel corneta pendón	1431032	UN	29				
			UN	73	93.627	6.834.771	97.456	7.114.313
4	Motivo Poste Farol con estrellas. Mantenimiento, montaje, instalación y posterior retiro de pendones en cable luminoso LED, con motivos navideños, en estructura metálica, incluyendo accesorios	1431019	UN	97	140.113	13.590.961	145.844	14.146.831
5	Motivo Poste Ángel con Farol. Mantenimiento, montaje, instalación y posterior retiro de pendones en cable luminoso LED, con motivos navideños, en estructura metálica, incluyendo accesorios	1431023	UN	30	181.639	5.449.170	189.068	5.672.041
6	Motivo Poste Arabesco. Mantenimiento e instalación y posterior retiro de figuras navideñas elaboradas en tubo metálico y manguera LED de tamaño 1.1 de ancho por 2.5 de alto	1438351	UN	34	219.436	7.460.824	228.411	7.765.972
7	Motivo varios. Instalación y posterior retiro de elementos individuales tipo estrella, luna, gota, bastón, etc., de 0,30 a 1m en estructura metálica y cable luminosos LED, incluyendo accesorios,							

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA			CÓDIGO:	FO-AF-13
	Nit. 800.107.701-8			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL		FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES		PÁGINA 32 DE 51	

	protecciones y acometidas (Parques y vías peatonales)								
7.1	Campanario (H = 1)	1431030	UN	4					
7.2	Estrella pequeña (H = 0,30)	1431004	UN	0					
7.3	Estrella mediana (H = 0,50)	1431005	UN	342					
7.4	Estrella grande (H = 0,70)	1431006	UN	0					
7.5	Farol mediano (H = 0,70) led	1438421	UN	14					
7.6	Estrella mediana tipo led acrílico	1438463	UN	20					
7.7	Estrella 4 puntos	1438427	UN	254					
			UN	634	20.076	12.728.184	20.897	13.248.767	
8	Motivos pasacalles. Mantenimiento, instalación y posterior retiro de pasacalles con motivos luminosos en cable flexi lighth doble, con estructura metálica, incluyendo manguera y acrílico relleno.								
8.1	Farol estrella	1431018	UN	4					
8.2	Zen	1431002	UN	6					
8.3	Encuentro fugaz	1431003	UN	2					
8.4	Orion sencillo	1431016	UN	12					
8.5	Natale	1431048	UN	1					
8.6	Portal	1431049	UN	2					
8.7	Ángel con estrellas y corneta	1438440	UN	1					
8.8	Ángel campana	1431017	UN	4					
			UN	32	268.436	8.589.952	279.415	8.941.281	
9	Sagrada familia. Mantenimiento, montaje, instalación y posterior retiro de sagrada familia (4 figuras y niño), en cable flexi lighth doble, con estructura metálica, incluyendo base para soporte y accesorios.	1431073	UN	6	277.959	1.667.754	289.328	1.735.965	

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA Nit. 800.107.701-8			CÓDIGO:	FO-AF-13
				VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL		FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES		PÁGINA 33 DE 51	

10	Ángel fachada iglesias. Mantenimiento, montaje, instalación y posterior retiro de pendones en estructura metálica con cable flexi lighth doble motivo tipo ángel, tamaño 3 m, para fachada de iglesia, incluyendo accesorios.	1431085	UN	3	248.330	744.990	258.487	775.460
11	Mural luminosos, Montaje, instalación y posterior retiro mural luminosos para parque de 5 x 5 M con motivos según diseño, incluyendo secuenciador para animación y soporte para poste y acometida.	1438423	UN	4	326.166	1.304.664	339.506	1.358.025
12	Árbol de 35 metros de altura. Mantenimiento, instalación y posterior retiro árbol luminosos en estructura metálica de 30 M, decorado con cable luminosos de LEDS, color balco y azul, incluyendo accesorios y secuenciador y programación (Glorieta Norte).	1438530	UN	1	38.120.377	38.120.377	39.679.500	39.679.500
12.1	Instalación y posterior retiro de STROBER en diferentes motivos y aplicaciones incluyendo accesorios.	1431045	UN	356	5.904	2.101.824	6.145	2.187.789
12.2	Extensión de LEDs tipo interperie, 100 LEDs intermitentes, color blanco frío, 120 VAC, cable 22AWG, longitud 10 M, con conector (Esparcimiento cada 10 cm)	1438386	UN	450	9.957	4.480.650	10.364	4.663.909
12.3	Esfera luminosa elaborada en PET recuperado y extensiones de LEDs tipo comercial color azul. Diámetro: 0,27 M para árbol glorieta	1438387	UN	90	7.179	646.110	7.473	672.536
13	Instalación y retiro de barra xled blachere verde 80 cm (efecto caída de nieve) fachada alcaldía	1438360	UN	0	24.360	0	25.356	0

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA				CÓDIGO:	FO-AF-13
	Nit. 800.107.701-8				VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL			FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES			PÁGINA 34 DE 51	

14	Instalación y retiro de barra xled vlachere blanco 55 cm (efecto caída de nieve) fachada alcaldía	1438359	UN	0	24.360	0	25.356	0
	INFRAESTRUCTURA 2012							
15	Módulo de estalactitas elaborado en estructura metálica, manguera de LEDs extensiones de LEDs tipo intemperie, relleno en papel metalizado o polipropileno. Dimensiones aproximadas: ancho: 2,73 M x alto: 1,5 M (fachada de la Alcaldía)	1438375	UN	15	192.108	2.881.620	199.965	2.999.478
16	Copo tipo 1 elaborado en estructura metálica, pintura, manguera de LEDs y relleno en polipropileno. Dimensiones: Altura: 2,25 M	1438377	UN	3	267.462	802.386	278.401	835.204
17	Copo tipo 2 elaborado en estructura metálica, pintura, manguera de LEDs y relleno en polipropileno. Dimensiones: Altura: 1,3 M	1438378	UN	10	148.756	1.487.560	154.840	1.548.401
18	Copo tipo 3 elaborado en estructura metálica, pintura, manguera de LEDs y relleno en polipropileno. Dimensiones: Altura: 1 M	1438379	UN	10	145.363	1.453.630	151.308	1.513.083
19	Motivo de poste tipo pulsar. (Copo en la punta y 2 semiesferas sobre las lámparas) elaborado en estructura metálica, pintura, manguera de LEDs y 2 extensiones de LEDs tipo intemperie	1438370	UN	18	149.847	2.697.246	155.976	2.807.563
20	Cortina de LEDs tipo intemperie, 300 LEDs en total, 40 LEDs intermitentes, 120VAC. Conectable con otras cortinas: Dimensiones: ancho 2M x alto 1.5M	1438376	UN	145	60.000	8.700.000	62.454	9.055.830
	INFRAESTRUCTURA 2014							

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA Nit. 800.107.701-8						CÓDIGO:	FO-AF-13
							VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL					FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES					PÁGINA 35 DE 51	

21	Copo smart RGB tipo 2 1 M	1438535	UN	40	223.654	8.946.160	232.801	9.312.058
22	Copo smart RGB tipo 2 1,5 M	1438536	UN	40	228.654	9.146.160	238.006	9.520.238
23	Motivo avión juguete	1438542	UN	1	53.791	53.791	55.991	55.991
24	Motivo carro juguetes con arabesco	1438543	UN	1	43.791	43.791	45.582	45.582
25	Motivo juguetes	1438544	UN	1	43.791	43.791	45.582	45.582
26	Motivo jóvenes en columpio	1438545	UN	1	43.791	43.791	45.582	45.582
27	Motivo niños con regalo	1438546	UN	1	43.791	43.791	45.582	45.582
28	Motivo flor corazón	1438547	UN	15	43.791	656.865	45.582	683.731
29	Motivo diente de león	1438548	UN	10	43.791	437.910	45.582	455.821
30	Motivo pingüino hombre	1438549	UN	1	43.791	43.791	45.582	45.582
31	Motivo pingüino mujer	1438550	UN	1	43.791	43.791	45.582	45.582
32	Motivo pingüino niño	1438551	UN	1	43.791	43.791	45.582	45.582
33	Motivo pino navideño	1438552	UN	2	43.791	87.582	45.582	91.164
34	Instalación y retiro de temporizadores para apagado automático de redes para motivos navideños	1658763	UN	50	4.260	213.000	4.434	221.712
35	Instalación y retiro de 250 fotoceldas programadas para apagado temporizado de circuitos de motivos navideños	1451306	UN	200	6.281	1.256.200	6.538	1.307.579
36	Mantenimiento, instalación y retiro de motivo estelar (Av. Olimpica)	1438562	UN	48	231.881	11.130.288	241.365	11.585.517
37	Mantenimiento, instalación y retiro de motivo estrella poste (Av. Maldonado)	1438561	UN	40	234.908	9.396.320	244.516	9.780.629
38	Mantenimiento, instalación y retiro de árbol navideño mediano tamaño 16 x 6 metros	1438588	UN	1	6.542.632	6.542.632	6.810.226	6.810.226
39	Instalación y retiro extensión minilight x 100 bombillos	1438311	UN	454	13.546	6.149.884	14.100	6.401.414
	INFRAESTRUCTURA 2016							
40	Decorado de poste luminico de 2,3 m de altura. Tun. 16 - 07, Fondo rojo, estrellas azules, paloma blanca.		UN	18	98.627	1.775.286	102.661	1.847.895
41	Decorado de poste luminico de 3,2 m de altura. Tun 16 - 09. Colores rojo con azul.		UN	15	98.627	1.479.405	102.661	1.539.913

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA Nit. 800.107.701-8				CÓDIGO:	FO-AF-13
					VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL			FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES			PÁGINA 36 DE 51	

42	Decorado de poste luminico de 1,7 m de altura. Tun 16 - 05. Colores rojo con azul.		UN	14	98.627	1.380.778	102.661	1.437.252
43	Decorado lumínico de pirámide gran formato, motivo luminico en cada cara lateral de 4 m de altura y 1 m de base por cara. Color azul. Tun 16 - 10		UN	1	103.627	103.627	107.865	107.865
44	Decorado pasacalle estrellas de 8 m de longitud en colores rojo y azul. Tun 16 - 17		UN	5	215.283	1.076.415	224.088	1.120.440
45	Decorado pasacalle espigas de 8 m de longitud en colores rojo y azul. Tun 16 - 18		UN	4	190.283	761.132	198.066	792.262
46	Decorado poste luminico sol TUN 16 - 15 rojo navideño con azul.		UN	18	103.627	1.865.286	107.865	1.941.576
47	Decorado de ángeles luminico en volumen de 3,3 m de altura. Azul con blanco. Tun 16 - 03		UN	2	158.712	317.424	165.203	330.407
48	Decorado de jardin luminico de 4 m de altura. Tun 16 - 11 colores rojo con azul		UN	5	99.157	495.785	103.213	516.063
49	Decorado de arco en tunel. Cuatriarco. Tun 16 - 14. Colores rojo y azul		UN	4	195.283	781.132	203.270	813.080
50	Decorado de arcon en tunel. Cuatriarco. Tun 16 - 14 Colores rojo y azul		UN	4	103.627	414.508	107.865	431.461
51	Conjunto de pesebre de altura de 1,9 m; arco de altura de 4 m, y motivos de piso de 1,5 m luminico.		UN	1	103.627	103.627	107.865	107.865
52	Arcos senderos sencillos		UN	16	98.627	1.578.032	102.661	1.642.574
53	Rediseño de copo smart RGB tipo 2. 1 m diámetro. Por ambas caras.		UN	40	720.000	28.800.000	749.448	29.977.920
54	(Peatonal interactiva calle del Club de Boyacá - Carrera 10 entre calles 20 y 21) Suministro de sistema luminoso 41000 pixeles 12 mm RGB, espaciamiento entre pixeles 16 cm,		UN	1	67.000.000	67.000.000	69.740.300	69.740.300

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA <i>Nit. 800.107.701-8</i>		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 37 DE 51	

	incluyendo cableado de potencia y de control desde pixeles hasta fuente de voltaje y tarjetas electrónicas.							
	(Peatonal interactiva calle del Club de Boyacá - Carrera 10 entre calles 20 y 21) Suministro e instalación de sistema de control potencia y sonido. Incluye tarjetas electrónicas, mini computador, switch, cableado UTP, fuente de voltaje, protecciones electricas, amplificadores de sonido, 8 parlantes bose tipo interperie, cableado de sonido, cofres, programación de tres canciones y puesta en funcionamiento.		UN	1				
	(Peatonal interactiva calle del Club de Boyacá - Carrera 10 entre calles 20 y 21) Suministro de estructura arcos, y vigas elaborados en tubo de hierro aguas negras redondo 2" diámetro, espesor pared 3 mm, platina de hierro de 3" x 1/4", lámina de hierro de 5 mm, arandelas, tornillería y pintura electrostatica. Espaciamiento entre arcos 6 mm.		UN	1				
	(Peatonal interactiva calle del Club de Boyacá - Carrera 10 entre calles 20 y 21) Sistema de sujeción de pixeles: guayas tensores, guardacabos, grilletes y hebillas.		UN	1				
	Bases de concreto de 60 cm x 60 cm x 60 cm		UN	38				

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 38 DE 51	

55	(Sistema en alquiler Plaza de Bolívar) Rediseño de show musical y control electrónico para árbol		UN	1	20.000.000	20.000.000	20.818.000	20.818.000	
VALOR INSTALACIÓN INFRAESTRUCTURA EXISTENTE									351.153.033

Es de indicar que este análisis de costos se realizó con fundamento en lo señalado en el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 que señala:

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

Así mismo el municipio de Tunja, para la determinación del presupuesto tuvo en cuenta la cartilla de recomendaciones para la elaboración de estudios previos emitido por la Procuraduría General de la Nación que frente al análisis de costos señala:

5. ESTUDIO DE MERCADO O ANÁLISIS ECONÓMICO DEL VALOR DEL CONTRATO

El estudio de precios de mercado, que se lleva a cabo una vez elaborado el estudio técnico, permite establecer el presupuesto oficial de la contratación. Comprende la realización de un análisis de los diferentes precios de los bienes o servicios a contratar que se registran en el mercado, que pueden ser consultados a través de mecanismos como:

- a. Solicitud de cotizaciones.*
- b. Consulta de bases de datos especializadas.*
- c. Análisis de consumos y precios históricos.*

Asimismo, involucra el análisis de las variables consideradas para calcular el presupuesto oficial o precio del contrato.

Para la elaboración del estudio de precios de mercado se efectúan las siguientes recomendaciones:

(...)

c) Para emplear el mecanismo de análisis de precios históricos se debe verificar la variación de los mismos derivados del índice de precios al consumidor, examinando si se han presentado fenómenos económicos que

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 39 DE 51	

hayan implicado fluctuaciones importantes en el comercio del bien o servicio. Las características del bien o servicio deben ser las mismas entre una contratación y otra.

Finalmente es de señalar, que en el numeral 4 del estudio previo y en el numeral 6 del análisis del sector la entidad justificó cómo determinó el presupuesto oficial, tal y como se evidencia a continuación:

4 ANÁLISIS QUE SOPORTA EL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

Para determinar el presupuesto oficial del presente CONTRATO se realizó un análisis teniendo en cuenta el valor cancelado por el municipio de Tunja por este servicio realizando el incremento del IPC (4,09%).

6. ANÁLISIS DE COSTOS

Para determinar el presupuesto oficial del presente CONTRATO se realizó un análisis teniendo en cuenta el valor cancelado por el municipio de Tunja por este servicio realizando el incremento del IPC (4,09%).

Respecto al valor establecido en el adicional este se fijó conforme a los costos del mercado y a los precios ofertados por el contratista, esto conforme la autonomía de las partes contratantes, se puede establecer la relación entre lo ofertado y contratado.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente se evidencia que el análisis de costos para determinar el presupuesto oficial se realizó conforme lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. Del Decreto 1082 de 2015 se solicita muy respetuosamente al Equipo Auditor de la Contraloría Municipal de Tunja se levante la observación toda vez que el municipio de Tunja dio cumplimiento a los principios y fines de la contratación estatal.

DECISION DE LA CONTRALORIA

La respuesta de la entidad, no desvirtúa la observación, en razón a que de los soportes allegados en la réplica y lo manifestado, la entidad argumenta que para efectos de realizar el estudio de precios de mercado del presente contrato, tuvo en cuenta la cartilla de recomendaciones para la elaboración de estudios previos emitido por la Procuraduría General de la Nación que frente al análisis de costos señala:

- a. Solicitud de cotizaciones.*
- b. Consulta de bases de datos especializadas.*
- c. Análisis de consumos y precios históricos.*

Tomando para el caso específico el numeral **c. Análisis de consumos y precios históricos.**

De lo anterior, el Municipio de Tunja, allega en 6 folios (Presupuesto vigencia 2017) relacionado como anexo 1, en donde se puede observar que en la vigencia 2017, por la Instalación de infraestructura ya existente del alumbrado navideño la Unión temporal realizó una proyección del valor a contratar por \$ 250.355.205, que

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 40 DE 51	

de acuerdo a la respuesta dada por la entidad , en cuanto a la forma como realizo el estudio y el análisis de costos, este fue incrementado para la vigencia 2018 con respecto al contrato número 1069-del 2018, incrementado su valor en un 4.09% (valor IPC), e indicando que de allí se obtuvo el presupuesto oficial a contratar.

Del resultado de esta operación, se tiene que el valor a contratar en la vigencia 2018 y para el contrato Número 1069-2018, sería \$ 250.355.205 más el 4.09% \$ 10.239.527 = Por lo que el valor a contratar en la vigencia 2018, sería el correspondiente a \$ 260.594.732, en razón a que el análisis de costos se realizó hasta el ítem 53 de los bienes y servicios a contratar.

Frente a lo establecido en los numerales 54 por valor de \$69.740.300 y numeral 55 por valor de \$ 20.818.000, que darían el valor total del contrato inicial que se suscribió el día 19 de noviembre del 2018, correspondiente a \$ 351.153.033, no se allego soporte alguno de cómo el Municipio de Tunja, realizó y calculo los valores establecidos en los mencionados ítems 54 y 55.

Así como tampoco se allegaron soportes del análisis de costos realizado por la entidad, para determinar el valor establecido en la adición del Contrato correspondiente a \$ 173.367.530, indicando en la respuesta que ese valor *“se fijó conforme a los costos del mercado y a los precios ofertados por el contratista, esto conforme la autonomía de las partes contratantes, se puede establecer la relación entre lo ofertado y contratado”, sin allegar los respectivos soportes”*. Evidenciando irregularidades en el proceso precontractual de la adición.

Por lo anterior, la falta de sustentación de los ítems 54 y 55 del contrato inicial por valor \$69.740.300 y \$ 20.818.000. Para un total de \$ 90.558.300. Y del valor establecido como la adición del Contrato por valor de \$ 173.367.530, en razón a que la entidad, no allegó el estudio de mercado que realizó para establecer los valores relacionados, como tampoco soportes relacionados con la adición del contrato, sumado a que tampoco se allegaron informes de ejecución, se configura un presunto hallazgo fiscal teniendo en cuenta los siguientes valores: por valor de

\$ 69.740.300 ítems 54
\$ 20.818.000 ítems 55
\$173.367.530 valor de la adición.

TOTAL \$ 263.925.830.

Ahora bien, para efectos de determinar de forma precisa el presunto hallazgo fiscal, en los términos del artículo 5 y 6 de la ley 610 del 2000, se tendrán en cuenta los pagos realizados por el Municipio de Tunja, en el desarrollo del Contrato 1069-2018, hasta el momento de la siguiente manera:

Acta número 01 \$ 262.250.113
\$ 157.350.067

\$ 419.600.180

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 41 DE 51	

- Comprobante de Egreso: 21-12-2018 \$ 220.466.397
Lo anterior corresponde a registro presupuestal número 20183489 por valor de \$245.792.888 y registro presupuestal numero 20183541 por valor de \$16.457.225
- Comprobante de Egreso: 05-12-2018 \$ 52.010.259 Anticipo 30%
Correspondiente al registro presupuestal numero 20183541
- Comprobante de Egreso: 22-11-2018 \$ 105.339.808 Anticipo 30%
Corresponde registro presupuestal número 20183489

Lo anterior puede evidenciar que del valor inicial del contrato de realizaron pagos por el 100% y de los recursos adicionales el valor de \$68.467.484.

Teniendo en cuenta que no se justificaron los estudios de mercado, ni se allego informe técnico donde se evidencie la ejecución del contrato se configura hallazgo fiscal por valor de \$159.005.447, lo que corresponde a \$68.467.484 de adicionales y \$90.537.963 del valor inicial del contrato.

Se mantiene la observación y se configura hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

OBSERVACION No 5

Frente a la adición del Contrato: El Municipio de Tunja, modifica el Contrato a través de adición número 01 con fecha 27 de noviembre del 2018, 6 días hábiles después de haber suscrito el Contrato inicial que data de fecha 19 de noviembre del 2018, así mismo frente a la justificación de la adición del contrato se establece está en la adición de recursos, ya que en los estudios previos se indica “que el día 08 de noviembre del 2018 mediante decreto número 288 por medio del cual se modifica el decreto 373 del 2018 se realizó adición presupuestal al rubro presupuestal número 2.1.1.03.03.21.01.03 alumbrado público especial por valor de (300.000.000)”.

Lo anterior evidencia irregularidades en la etapa precontractual en razón a que tal y como observó en los estudios de adición, el rubro presupuestal de alumbrado público especial, por valor de (\$300.000.000) trescientos millones de pesos, se determinó que la adición presupuestal se dio antes de suscribir el contrato inicial el cual fue suscrito por las partes el día 19 de noviembre del 2018.

Observación con incidencia Disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En primer lugar es de indicar al grupo auditor que la publicación del aviso de convocatoria, proyecto de pliego de condiciones, estudios previos y análisis del sector del proceso SA – AMT – 038/2018 se realizó el día 23 de Octubre de 2018, así mismo que la Resolución de Apertura y Pliegos definitivos del proceso en mención se publicaron el día 01 de Noviembre de 2018, fecha en la cual no se había realizado la

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nít. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 42 DE 51	

adición presupuestal al rubro 2.1.1.03.03.21.01.01.03, toda vez que esta se efectuó mediante Decreto 0288 de fecha 08 de Noviembre de 2018 (Se anexa decreto obrante en 11 folios).

Es de precisar al equipo auditor que, aunque el contrato de prestación de servicios No. 1069 de 2018 fue celebrado el día 19 de Noviembre de 2018, la Entidad no vulneró la modalidad de selección establecida en el Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, toda vez que en el momento de la apertura del proceso SA – AMT – 038/2018, el valor de este no superó la menor cuantía establecida para el municipio de Tunja para la vigencia 2018. Así mismo es de citar que el contrato se adjudicó con los derechos, deberes y especificaciones de plazo y valor estipulados en el pliego de condiciones, toda vez que según lo señalado en la Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado No. 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642) de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013), Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO indica respecto del pliego de condiciones y el contrato lo siguiente:

PLIEGO DE CONDICIONES - Sobre él se diseña, estructura y concreta el proceso contractual de la administración pública / PLIEGO DE CONDICIONES - Prevalece sobre el contrato

*El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como **la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo.** En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el **pliego es la ley del contrato** y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, **contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.** Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. **En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídico negociales del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para***

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 43 DE 51	

los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alier E. Hernández Enríquez y consultar de la Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366 (**Negríta y subrayado fuera de texto**)

Respecto del adicional No. 1 del contrato de prestación de servicios No. 1068 de 2018 es de citar que este se realizó toda vez que con la adición de recursos al rubro presupuestal “Alumbrado Público Especial” se contó con la disponibilidad de recursos para embellecer y resaltar la ciudad en época navideña en especial los sitios que conforman el Centro Histórico de la ciudad, los cuales representan un atractivo para turistas y propios por su arquitectura y riqueza cultural, contribuyendo a la reactivación y diversificación de la oferta y demanda de servicios de consumo y el fortalecimiento de la Entidad local.

Así mismo es de anotar que la adición se fundamentó en lo señalado en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y la Jurisprudencia que indican:

Artículo 40 Ley 80 de 1993

(...)

Parágrafo: Los contratos no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial, expresado estos en SMMLV.

Sentencia C-300/12

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 44 DE 51	

2.1 LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL

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

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

(...)

2.6.6 Por último, es preciso resaltar que **la modificación del contrato no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico**, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato. En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales.

El Consejo de Estado, en su jurisprudencia, ha señalado que el **plazo** es un elemento accidental del contrato –no de su esencia ni de su naturaleza- y por ello puede ser materia de modificaciones. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en **sentencia del 24 de agosto de 2005**, afirmó:

“Por otra parte, la prórroga del plazo de los contratos tiene el sustento jurídico de que el plazo no constituye un elemento de la esencia de los contratos a que alude el artículo 1501 del Código Civil y, por tanto, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues no es una de ‘... aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degenera

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nít. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 45 DE 51	

en otro contrato diferente'. Tampoco es un elemento de la naturaleza del contrato, esto es el que no siendo esencial en él, se entiende pertenecerle sin la necesidad de una cláusula especial, dado que si no se pacta, no existe norma legal que lo establezca. El plazo es, por tanto, un elemento accidental del contrato en razón a que, en los términos del mismo artículo, ni esencial ni naturalmente le pertenece a éste, y se le agrega por medio de cláusulas especiales, es decir que no es necesario para la formación del acto ni se sobreentiende como integrante de él. De consiguiente, no siendo el plazo un elemento de la esencia del contrato sino meramente accidental, se puede modificar por acuerdo de las partes, pues éstas lo establecen en el respectivo contrato.”

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

Teniendo en cuenta lo expuesto se evidencia que el proceso de selección abreviada No. SA – AMT – 038/2018 cuyo objeto es “**PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL MANTENIMIENTO, INSTALACIÓN, PUESTA EN FUNCIONAMIENTO Y DESINSTALACIÓN DEL ALUMBRADO NAVIDEÑO DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE TUNJA – BOYACÁ**” se adelantó bajo los preceptos señalados en el artículo 2 Numeral 2 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082 de 2015, así mismo que el adicional se realizó conforme lo señalado en la Ley 80 de 1993 y en la Jurisprudencia se solicita muy respetuosamente al Equipo Auditor de la Contraloría Municipal de Tunja se levante la observación toda vez que el municipio de Tunja dio cumplimiento a los principios y fines de la contratación estatal.

DECISION DE LA CONTRALORIA.

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, la justificación de adicionar el contrato inicialmente se justificó en los estudios previos solamente con que se adicionaron recursos al rubro presupuestal correspondiente al alumbrado público especial por valor de trescientos millones de pesos (\$300.000.000) , sin embargo, en el término de la réplica el Municipio de Tunja afirma que la justificación de la adición, se da *“durante la ejecución del contrato No 1069 de 2018, se evidenció, la necesidad de adecuar algunos sitios del Municipio con alumbrado navideño, sitios que desde un comienzo no pudieron ser atendidos por dos razones, una de orden presupuestal, y otra de orden técnico, pues con ocasión de las obras que se adelantaban en la plaza de bolívar, no fue posible prever ex ante, los sitios puntuales que podrían ser objeto de iluminación y por esa razón, sólo durante la ejecución del contrato No 1069, se logró establecer, fruto de los avances de la obra de la plaza de bolívar, qué alumbrado podría ser instalado; hecho éste que se torna como una contingencia, que permite ser atendida, dada la característica de mutabilidad de los contratos estatales, la que no tiene finalidad distinta, como se evidencia en el contrato, de satisfacer el interés general y la necesidad previamente establecida por el Municipio”* situación que no se observa en los estudios

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA <i>Nit. 800.107.701-8</i>		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 46 DE 51	

previos de adición, de otro lado, al revisar el presupuesto utilizado por el Municipio para la adición del contrato, el cual se estableció en la suma de \$ 173.367.530, no se evidencia igualmente el estudio de costos de mercado ni cómo se calculó el valor de la correspondiente adición, ni se justificó su valor; la entidad contrata la adición, con el valor establecido en la propuesta presentada por el contratista, y la cotización número 00151-1-17 de la empresa -blachere city light -de la ciudad de Bogotá, sin fecha, ni firma de quien la expide, por lo que no se determina en forma clara y dadas las especificaciones del contrato, de donde salieron dichos valores, ni como se determinaron los valores unitarios ni totales, lo anterior, vulnera, los principios de la contratación estatal, así mismo va en contravía de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad con que se deben manejar los recursos públicos, la justificación de contratar debe surgir de una necesidad a satisfacer por parte de la Administración, atendiendo los principios de planeación y economía establecidos en la ley 80 de 1.993.

Por lo anterior se mantiene la observación y se configura hallazgo Disciplinario.

CUADRO DE CONFIGURACION DE HALLAZGOS.

En el desarrollo de la presente auditoria se establecieron cinco (5) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y penal.

HA: Hallazgo Administrativo; HD: Hallazgo Disciplinario; HF: Hallazgo fiscal;

No: Hallazgo	OBSERVACION :	H. A.	H.D.	H.F	H. P
1	En el Contrato número 1069 suscrito entre la alcaldía de Tunja y Roblin Silva Espitia, se establece una cuantía inicial por valor de \$ 351.132.696 y una adición por valor de \$ 173.367.530, para un total de \$ 524.500.226, lo que evidencia que el contrato supera la menor cuantía de la entidad, que de acuerdo a lo certificado por la oficina de Contratación. Licitaciones y suministros para el año 2018 es desde \$ 35.155.891 y hasta \$ 351.558.900, en contravía de lo establecido en el artículo 2 numeral 2 literal b inciso 4 de la ley 1150 del 2007 lo anterior evidencia una falta de aplicación de la ley en estricto sentido por parte del Municipio en los procesos contractuales generando la materialización de riesgos por su inobservancia.	X	X		
2	En el proceso de selección abreviada del contratista de la convocatoria SA 038 de 2018 El Municipio de Tunja publica consolidación de informe de evaluación, con fecha 13 de noviembre del 2018, concluyendo que el oferente no se encuentra habilitado técnicamente, cumpliendo en cronograma establecido mediante adenda número 01, con fecha 19 de noviembre del 2018 y resolución de adjudicación número 269 del 2018, el	X	X		X

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 47 DE 51	

	<p>Municipio de Tunja, por considera subsanados las observaciones planteadas en el informe de evaluación, decide adjudicar el contrato al único proponente que participo en el proceso contractual , sin embargo del análisis realizado a los requisitos subsanados a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado sección tercera, y los pronunciamientos a través de circulares de Colombia Compra eficiente, los requisitos de carácter técnico y jurídico y que no otorgan puntaje , se pueden subsanar, pero no modificar, en el caso particular el proponente, presento un equipo de trabajo diferente en el término de subsanación de la oferta que le concedió la entidad, lo que presume que el proponente no cumplía en el momento de presentar la oferta con los requisitos mínimos para participar en el proceso contractual, sin embargo fue habilitado y adjudicado el Contrato.</p>				
3	<p>En el Contrato número 1069 suscrito entre la alcaldía de Tunja y Roblin Silva Espitia.</p> <p>Del análisis de las evidencias de ejecución del contrato que reposan en la carpeta contractual, se puede observar los siguientes documentos: Registro Fotográfico en diez folios. Acta número 01 de seguimiento y satisfacción del Contrato de fecha 18 de diciembre del 2018 de lo anterior se observó lo siguiente: Teniendo en cuenta que el Contrato tenía unas características técnicas especiales, relacionadas con la instalación, mantenimiento, puesta en funcionamiento y destilación del alumbrado público navideño, no se encuentran informes técnicos del contrato, como tampoco informes de supervisión del contrato que avalen el cumplimiento del objeto contractual, las evidencias fotográficas no determinan con claridad el cumplimiento del contrato. Tampoco existen evidencias de la ejecución correspondiente a la adición del contrato relacionados con la puesta en funcionamiento del alumbrado navideño en diciembre del 2018, como tampoco de los informes técnicos de supervisión, que den cuenta de las condiciones de mantenimiento , instalación, y desinstalación establecidas en el contrato, en contravía de lo establecido en el artículo 83 y siguientes de la ley 1474 del 2011 y el Manual de Contratación, interventoría y supervisión adoptado por el Municipio de Tunja mediante decreto 219 del 16 de agosto del 2018 y que evidencian una falta de aplicación de la ley y los manuales de procedimiento del Municipio en materia contractual, en estricto sentido, generando la materialización de riesgos por su inobservancia.</p>	X	X		

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 48 DE 51	

4	<p>Contrato 1069 de 2018 suscrito entre el Municipio de Tunja y Roblin Silva Espitia:</p> <p>El Municipio de Tunja a través de los estudios previos y de los La respuesta de la entidad, no desvirtúa la observación, en razón a que de los soportes allegados en la réplica y lo manifestado, la entidad argumenta que para efectos de realizar el estudio de precios de mercado del presente contrato, tuvo en cuenta la cartilla de recomendaciones para la elaboración de estudios previos emitido por la Procuraduría General de la Nación que frente al análisis de costos señala:</p> <p style="margin-left: 40px;"><i>a. Solicitud de cotizaciones.</i></p> <p style="margin-left: 40px;"><i>b. Consulta de bases de datos especializadas.</i></p> <p style="margin-left: 40px;"><i>c. Análisis de consumos y precios históricos.</i></p> <p>Tomando para el caso específico el numeral <i>c. Análisis de consumos y precios históricos.</i></p> <p>De lo anterior, el Municipio de Tunja, allega en 6 folios (Presupuesto vigencia 2017) relacionado como anexo 1, en donde se puede observar que en la vigencia 2017 , por la Instalación de infraestructura ya existente del alumbrado navideño la Unión temporal realizo una proyección del valor a contratar por \$ 250.355.205, que de acuerdo a la respuesta dada por la entidad , en cuanto a la forma como realizo el estudio y el análisis de costos, este fue incrementado para la vigencia 2018 con respecto al contrato número 1069-del 2018, incrementado su valor en un 4.09% (valor IPC), e indicando que de allí se obtuvo el presupuesto oficial a contratar.</p> <p>Del resultado de esta operación, se tiene que el valor a contratar en la vigencia 2018 y para el contrato Número 1069-2018, sería \$ 250.355.205 más el 4.09% \$ 10.239.527 = Por lo que el valor a contratar en la vigencia 2018, sería el correspondiente a \$ 260.594.732, en razón a que el análisis de costos se realizó hasta el ítem 53 de los bienes y servicios a contratar.</p> <p>Frente a lo establecido en los numerales 54 por valor de \$69.740.300 y numeral 55 por valor de \$ 20.818.000, que darían el valor total del contrato inicial que se suscribió el día 19 de noviembre del 2018, correspondiente a \$ 351.153.033, no se allego soporte</p>	X	X	X	
---	---	---	---	---	--

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 49 DE 51	

<p>alguno de cómo el Municipio de Tunja, realizó y calculo los valores establecidos en los mencionados items 54 y 55.</p> <p>Así como tampoco se allegaron soportes del análisis de costos realizado por la entidad, para determinar el valor establecido en la adición del Contrato correspondiente a \$ 173.367.530, indicando en la respuesta que ese valor <i>“se fijó conforme a los costos del mercado y a los precios ofertados por el contratista, esto conforme la autonomía de las partes contratantes, se puede establecer la relación entre lo ofertado y contratado”, sin allegar los respectivos soportes”</i>. Evidenciando irregularidades en el proceso precontractual de la adición.</p> <p>Por lo anterior, la falta de sustentación de los ítems 54 y 55 del contrato inicial por valor \$69.740.300 y \$ 20.818.000. Para un total de \$ 90.558.300. Y del valor establecido como la adición del Contrato por valor de \$ 173.367.530, en razón a que la entidad, no allegó el estudio de mercado que realizo para establecer los valores relacionados, como tampoco soportes relacionados con la adición del contrato, sumado a que tampoco se allegaron informes de ejecución, se configura un presunto hallazgo fiscal teniendo en cuenta los siguientes valores: por valor de</p> <table style="margin-left: 40px;"> <tr><td>\$ 69.740.300 ítems 54</td></tr> <tr><td>\$ 20.818.000 ítems 55</td></tr> <tr><td>\$173.367.530 valor de la adición.</td></tr> </table> <p>TOTAL \$ 263.925.830.</p> <p>Ahora bien, para efectos de determinar de forma precisa el presunto hallazgo fiscal, en los terminos del artículo 5 y 6 de la ley 610 del 2000, se tendrán en cuenta los pagos realizados por el Municipio de Tunja, en el desarrollo del Contrato 1069-2018, hasta el momento de la siguiente manera:</p> <table style="margin-left: 40px;"> <tr><td>Acta número 01 \$ 262.250.113</td></tr> <tr><td> \$ 157.350.067</td></tr> <tr><td style="border-top: 1px solid black;"> \$ 419.600.180</td></tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> • Comprobante de Egreso: 21-12-2018 \$ 220.466.397 	\$ 69.740.300 ítems 54	\$ 20.818.000 ítems 55	\$173.367.530 valor de la adición.	Acta número 01 \$ 262.250.113	\$ 157.350.067	\$ 419.600.180				
\$ 69.740.300 ítems 54										
\$ 20.818.000 ítems 55										
\$173.367.530 valor de la adición.										
Acta número 01 \$ 262.250.113										
\$ 157.350.067										
\$ 419.600.180										

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA		CÓDIGO:	FO-AF-13
	<i>Nit. 800.107.701-8</i>		VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 50 DE 51	

	<p>Lo anterior corresponde a registro presupuestal número 20183489 por valor de \$245.792.888 y registro presupuestal numero 20183541 por valor de \$16.457.225</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comprobante de Egreso: 05-12-2018 \$ 52.010.259 Anticipo 30% <p>Correspondiente al registro presupuestal numero 20183541</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comprobante de Egreso: 22-11-2018 \$ 105.339.808 Anticipo 30% <p>Corresponde registro presupuestal número 20183489</p> <p>Lo anterior puede evidenciar que del valor inicial del contrato de realizaron pagos por el 100% y de los recursos adicionales el valor de \$68.467.484.</p> <p>Teniendo en cuenta que no se justificaron los estudios de mercado, ni se allego informe técnico donde se evidencie la ejecución del contrato se configura hallazgo fiscal por valor de \$159.005.447, lo que corresponde a \$68.467.484 de adicionales y \$90.537.963 del valor inicial del contrato.</p> <p>Se mantiene la observación y se configura hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.</p>				
5	<p>Frente a la adición del Contrato 1069 de 2018: El Municipio de Tunja, modifica el Contrato a través de adición número 01 con fecha 27 de noviembre del 2018, 6 días hábiles después de haber suscrito el contrato inicial que data de fecha 19 de noviembre del 2018, así mismo frente a la justificación de la adición del contrato establece “que el día 08 de noviembre del 2018 mediante decreto número 288 por medio del cual se modifica el decreto 373 del 2017 se realizó adición presupuestal se realizó adición presupuestal al rubro presupuestal 2.1.1.03.03.21.01.03 alumbrado público especial por valor de (300.000.000). Lo anterior evidencia irregularidades en la etapa precontractual en razón a que tal y como se determina en los estudios de adición, el rubro presupuestal de alumbrado público especial de adición, por valor de (\$300.000.000) trescientos millones de pesos, se dio antes de suscribir el contrato inicial el cual fue suscrito por las partes el día 19 de noviembre del 2018. Manual de</p>	X	X		

	CONTRALORIA MUNICIPAL DE TUNJA <i>Nit. 800.107.701-8</i>		CÓDIGO:	FO-AF-13
			VERSIÓN:	02
	PROCESO	AUDITORÍA FISCAL	FECHA:	28-09-2015
	FORMATO	INFORME AUDITORIA MODALIDAD ESPECIAL O EXPRES	PÁGINA 51 DE 51	

	<p>Contratación, interventoría y supervisión adoptado por el Municipio de Tunja mediante decreto 219 del 16 de agosto del 2018, en contravía de los principios presupuestales establecidos en los artículos 13 y 15 del decreto 111 de 1996 y el principio de planeación establecido en la ley 80 de 1.993 y que evidencian una falta de aplicación de la ley y la Jurisprudencia, en estricto sentido por parte del Municipio en los procesos contractuales generando la materialización de riesgos por su inobservancia.</p>				
--	--	--	--	--	--

CUADRO DE HALLAZGOS.

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (en pesos)
1. ADMINISTRATIVOS	5	
2. DISCIPLINARIOS	5	
3. PENALES	1	
4. FISCALES	1	\$ 159.005.447
5.SANCIONATORIO	0	


MABEL ASTRID VARELA CUADRADO.
 Profesional Especializado. (E).


NOHORA CECILIA BUITRAGO VEGA
 Auditor Fiscal.