

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 1 de 169	Revisión 1

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRES

INFORME DE AUDITORÍA EXPRES N° 021-2019

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA
MANUEL FRANCISCO AZUERO FIGUEROA- ALCALDE

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
OCTUBRE- 30 DE 2019

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 2 de 169	Revisión 1

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD EXPRÉS

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA
MANUEL FRANCISCO AZUERO FIGUEROA - ALCALDE

JORGE GÓMEZ VILLAMIZAR

Contralor de Bucaramanga

JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS

Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y
Ambiental

ELGA QUIJANO JURADO

Profesional Universitaria (Líder)

PAOLA GUARIN CARREÑO

Profesional de Apoyo

JULIAN DAVID JAIMES GOMEZ

Profesional de Apoyo

PEDRO RUEDA OTALVARO

Profesional de Apoyo

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
OCTUBRE 30 DE 2019
IDENTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA EXPRÉS

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
Bucaramanga, Santander / COLOMBIA

LA

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 3 de 169	Revisión 1

SUJETO DE CONTROL: ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

MOTIVO: Por medio de la Queja SIA ATC No. 282019000385 la Contraloría Municipal de Bucaramanga, remite para conocimiento y competencia la comunicación No. 19100002119 con fecha 28 de agosto de 2019 dirigida por el Señor Javier Enrique Jagua Zamora en calidad de Representante Legal de Unión Temporal Sistema Impuestos Bucaramanga solicita: “Se realice inspección y vigilancia en el proceso que ya fue contratado en la Licitación Pública SH-LP-001-2018, cuyo objeto es **ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS CON LA RESPECTIVA LICENCIA DE USO PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA...**”.

INTEGRANTES EQUIPO AUDITOR: ELGA QUIJANO JURADO, Profesional Universitaria, PAOLA GUARIN Profesional de Apoyo, JULIAN JAIMES Profesional de Apoyo, PEDRO RUEDA Profesional de Apoyo. .

OBJETIVO: Efectuar control de legalidad a las actuaciones Administrativas llevadas a cabo por la Alcaldía de Bucaramanga, en lo relacionado con las presuntas irregularidades denunciadas por el Señor Javier Enrique Jagua Zamora en el proceso que fue contratado a través de la licitación pública SH-LP-001-2018.

ALCANCE: Verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la Licitación Pública SH-LP-001-2018 que permitió la selección del contratista para el desarrollo del contrato No. No. 130 de 2019.

Hacer seguimiento a los soportes de ejecución de la Licitación Pública SH-LP-001-2018, de manera que establezcan presuntos hechos irregulares.

Verificar la actuación y responsabilidad de los funcionarios



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 4 de 169	Revisión 1

intervinientes en los procesos mencionados.

Verificar la etapa contractual, ejecución y liquidación del contrato de compraventa No. 130 de 2019.

Establecer el alcance y pertinencia de los objetivos y actividades específicas del contrato referido, así como los debidos soportes de cumplimiento e informar el estado actual de la ejecución del contrato en mención.

Verificar si a través de la actuación de los Funcionarios responsables de los procesos en mención se vulneró el patrimonio público de la Alcaldía de Bucaramanga.

NÚMERO DE QUEJA: **SIA-ATC Nos. 282019000385**

CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

El Control Fiscal tiene por objeto la protección del patrimonio de la Nación, y por lo tanto recae sobre una entidad, bien pública, privada o mixta, cuando ella recaude, administre o invierta fondos públicos a fin de que se cumplan los objetivos señalados en la Constitución Política, lo que permite concluir que el elemento que permite establecer si una entidad de carácter pública, privada o mixta se encuentra sometida al control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga lo constituye el hecho de haber recibido bienes o fondos del mismo Municipio.

El criterio adoptado para distribuir competencias entre los distintos órganos de control fiscal es el carácter orgánico, es decir, el orden territorial o nivel de gobierno del organismo que administra el recurso o bien público establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, que dispone "la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 5 de 169	Revisión 1

municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales”. A su vez, el artículo 65 de la Ley 42 de 1993 reafirma este criterio de distribución de competencias entre los distintos órganos de control fiscal cuando dispone que “las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente Ley”.

Adicionalmente la ley determinó, a manera de excepción, que las contralorías territoriales ejercerían la vigilancia fiscal sobre las entidades y los organismos que integran la Administración en el respectivo ente territorial de su jurisdicción, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 42 de 1993.

La Alcaldía de Bucaramanga es una entidad territorial y como tal goza de personería jurídica de derecho público que compone la división político-administrativa del Estado, goza de autonomía en la gestión de sus intereses.

Entonces, tal como lo establece la Constitución y la Ley 42 de 1993, el control fiscal se ejerce sobre los dineros públicos, por tanto, para que el mismo sea procedente se requiere que los bienes fondos o valores comporten este carácter, sin que para nada se tenga como requisito que la entidad sea pública. Dicho en otras palabras, la función fiscalizadora se realiza sobre el Erario Público, el cual puede estar administrado por servidores públicos o particulares, por lo tanto en nada influye la naturaleza jurídica de la entidad que los maneje, así entonces tenemos que la facultad conferida a la Contraloría Municipal de Bucaramanga se efectúa sobre la gestión fiscal de los dineros de la Administración ya sea manejada directamente por el municipio, o ya sea que el erario se encuentre representado en acciones dentro de una entidad privada.

Así las cosas, obedeciendo a la naturaleza de entidad territorial que ostenta el Municipio de Bucaramanga y teniendo en cuenta que dentro de la organización municipal existe una contraloría que ejerce el Control Fiscal, en aplicación del artículo 272 superior se concluye que la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA** es sujeto de control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.



MUESTRA AUDITADA

Entidad	Número de contrato	Contratista	Objeto	Valor
Alcaldía de Bucaramanga	Licitación Pública SH-LP-001-2018		"ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS Y EL RECURSO HUMANO CON SUS REPECTIVAS LICENICAS PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA".	\$877.476.250 M/cte.
Alcaldía de Bucaramanga-Secretaria de Hacienda.	Compraventa 29-2019	STEFANINI SYSMAN SAS. Representante Legal: Henry de Jesús Puerto Vásquez.	"ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HUMANO CON SU RESPECTIVA LICENCIA DE USO PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA".	\$225.772.750 M/cte.
Alcaldía de Bucaramanga-Secretaria de Hacienda.	Compraventa 130- 2019	ADA S.A. Representante Legal. Cesar Augusto Echeverri Pérez.	"ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS CON LA RESPECTIVA LICENCIA DE USO PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA".	\$641.276.244. Adicional: \$1.190.000 M/cte.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 7 de 169	Revisión 1

HECHOS

PRIMERO: Atendiendo comunicación de fecha 27 de Agosto de 2019, bajo radicado de ventanilla única No. 1930002119, mediante identificación del Sistema Integral de Auditoría – Atención al Ciudadano SIA ATC No. 282019000385, se hace recepción de la Queja presentada a este Organismo de Control por el Señor JAVIER ENRIQUE JAGUA ZAMORA, en calidad de Representante legal de Unión Temporal Sistema Impuestos Bucaramanga, relacionada con: *“Se realice inspección y vigilancia en el proceso que ya fue contratado en la Licitación Pública SH-LP-001-2018, cuyo objeto es ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS CON LA RESPECTIVA LICENCIA DE USO PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA...”*.

ACTUACIONES DEL EQUIPO AUDITOR

Una vez notificado al Equipo Auditor de la designación para investigar los hechos descritos en la queja ciudadana, se procedió a realizar las siguientes actividades:

- Para dar aplicación a la Resolución No. 086 del 21 de abril del 2017, el Equipo Auditor comunicó el día 06 de Septiembre de 2019 el inicio de la Auditoría Exprés No. 021-2019 al Ingeniero Rodolfo Hernández Suarez, Alcalde de Bucaramanga. Oficio radicado 1930003245.
- El Equipo Auditor se presenta en las instalaciones de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Bucaramanga, con el fin de realizar la revisión jurídica y técnica de los expedientes contractuales Nos. 29 de 2019 suscrito por la Alcaldía de Bucaramanga- Secretaria de Hacienda, cuyo objeto consiste en: *“ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HUMANO CON SU RESPECTIVA LICENCIA DE USO PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA”*. Contrato

A

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 8 de 169	Revisión 1

de Compraventa No. 130 de 2019 suscrito por la Alcaldía de Bucaramanga-Secretaria de Hacienda cuyo objeto consiste en "ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS CON LA RESPECTIVA LICENCIA DE USO PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA".

- Se realizaron entrevistas al Ingeniero Sergio Oswaldo Cajias Asesor del despacho en TICS y al Ingeniero José Andrés Ardila Contratista CPS291-oficina de Sistemas. Entrevista de campo revisión software de nómina a. Manuel Oses Noriega Técnico Operativo Código 341 Grado 23. José Andrés Ardila Líder del Área de Sistemas de información de la Alcaldía de Bucaramanga. Reynaldo Maccornick Ingeniero de soportes Alcaldía de Bucaramanga. Zenaida Téllez Duarte Subsecretaria Administrativa Alcaldía de Bucaramanga. Fredy Rodríguez Naranjo Contratista Secretaria de Hacienda. Lina María Manrique Duarte Profesional Universitario.
- El Equipo Auditor realizó Papeles de trabajo de los contratos de Compraventa Nos. 29 y 130 de 2019.

CONSIDERACIONES DEL EQUIPO AUDITOR

La Contraloría Municipal de Bucaramanga con base en las facultades conferidas por los Artículos 119 y 267 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 42 de 1993, es competente para vigilar la gestión fiscal de la Administración y los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación y para tender el asunto en referencia.

QUEJA SIA- ATC NÚMERO 282019000385

ASUNTO: (...): "Se realice inspección y vigilancia en el proceso que ya fue contratado en la Licitación Pública SH-LP-001-2018, cuyo objeto es ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 9 de 169	Revisión 1

IMPUESTOS CON LA RESPECTIVA LICENCIA DE USO PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA...”

El Equipo Auditor una vez recopilada la documentación requerida, entrevistas y demás documentales probatorias pone a consideración lo siguiente

De acuerdo con lo establecido en el documento precontractual denominado Estudios Previos del Proceso denominado Licitación Pública SH-LP-001-2018, tal como está registrado en el Secop se motivaron dos grupos de necesidades en la adquisición software así:

- Actualmente el Municipio de Bucaramanga cuenta con 181.000 contribuyentes del impuesto predial, según actualización IGAC para la vigencia 2018 y más de 97.000 contribuyentes de Industria y Comercio según información reportada en el 2017. Dicho software debía contar con condiciones necesarias para brindar a los ciudadanos y Contribuyentes seguridad, facilidades de acceso y agilidad en sus trámites y operaciones en cuanto al pago de impuestos, consultas de saldos, generación de paz y salvos, recaudos y servicios que presta la Administración Central según lo estipulado en el Acuerdo Municipal No. 004 de 2018.
- Por otra parte el Municipio de Bucaramanga cuenta con más de 1388 personas vinculadas en su nómina entre Empleados, Trabajadores Oficiales, Pensionados y Aprendices SENA, según información reportada en la vigencia 2018, por la Secretaria Administrativa, de Empleados, haciéndose necesario contar con herramientas tecnológicas que cumplan características y condiciones para brindar a la Administración y a sus Empleados facilidades de acceso y agilidad en sus solicitudes y operaciones en cuanto al pago de aportes a seguridad social, cesantías y otros servicios que presta la Administración Central reglamentadas según la Ley 100 de 1993.

El Equipo Auditor procedió a efectuar Control de Legalidad a las actuaciones administrativas del Proceso de Licitación Pública SH-LP-001-2018, verificando los



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 10 de 169	Revisión 1

contratos de Compraventa Nos. 29 y 130 de 2019, cotejando estudios previos, idoneidad del contratista, obligaciones específicas requeridas para la ejecución del contrato, soportes de ejecución allegados por el contratista, la verificación y validación realizada por el supervisor del mismo, efectuando inspección y vigilancia al objeto contratado en lo relacionado con la Adquisición, instalación, implementación, configuración, migración capacitación, soporte y puesta en funcionamiento del sistema de información para la Administración de nómina e impuestos con la respectiva licencia de uso para el Municipio de Bucaramanga, evidenciado presuntas inconsistencias referente a posible incumplimiento en la etapa de liquidación del contrato No. 29 de 2019. Irregularidades en el contrato No. 130 de 2019 en el cronograma de actividades, en la adición en tiempo y valor del contrato, posibles faltas al deber de seguimiento administrativo del contrato por parte del supervisor contrato de compraventa No. 130-2019.

Por lo anterior el Equipo Auditor Procedió a realizar los siguientes hallazgos a la Alcaldía de Bucaramanga- Secretaria de Hacienda por presuntas irregularidades en los contratos 29 y 130 de 2019:

**HALLAZGO No. 1. ADMINISTRATIVO- DISCIPLINARIO- PENAL
IRREGULARIDADES EN LA LICITACIÓN SH-LP-001-2018.
NO PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICION DE LA RESOLUCION
No. 2151 DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2018 (OBSERVACION No. 1)**

El Equipo Auditor en el desarrollo de la Auditoria Exprés No. 021 de 2019, evidenció que la Administración Municipal expidió la Resolución No. 2151 del 18 de diciembre de 2018, la cual ordena declarar desierto el Grupo I de la licitación pública SH-LP-001-2018 (ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS CON LA RESPECTIVA LICENCIA DE USO PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA), según informe de evaluación emitido por el comité evaluador de dicho proceso contractual, los oferentes (ADA S.A. y Unión Temporal Sistemas Impuestos de Bucaramanga) estaban en curso de causal de rechazo, tal como lo sustenta la Resolución No. 2151 del 19 de diciembre de 2018.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 11 de 169	Revisión 1

Este hecho motivó a ADA S.A. (Oferente), a interponer en término el Recurso de Reposición, señalando como fundamentos de hecho y de derecho los siguientes puntos sintetizados así:

Recurso de reposición interpuesto por ADA S.A. ante la Secretaria de Hacienda (E) Lina María Manrique Duarte, radicado No. 20191001117 el día 15 de enero de 2017:

En efecto, el acto administrativo que sirve de fundamento al incumplimiento contractual es la Resolución No. 0107 de 2018, mediante la cual se declaró el incumplimiento total del contrato y se ordenó hacer efectiva la cláusula penal, que al mismo tiempo, reiteramos, es objeto de control jurisdiccional de controversias contractuales en el proceso con Radicado N° 110013336038(2018-191)00 que cursa en el Juzgado 38 Administrativo de Bogotá.

La sanción administrativa de "incumplimiento Contractual debe ser suspendida hasta tanto se resuelva el proceso de controversias contractuales en que se definirá la legalidad del acto administrativo que le sirve de fundamento. (suspensión que se está tramitando en sede judicial y gubernativa).

(...)

Por ello, reiteramos que el Departamento Administrativo de la Función Pública, nunca declaró el incumplimiento del contrato (como si lo hizo la Secretaría Distrital de la Mujer), como se puede extraer no solo de la parte **RESOLUTIVA** del acto administrativo, sino también del acta No. 3 de la audiencia contemplada en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. En consecuencia, la Resolución No. 401 de 2018 obedece a un proceso de imposición de multas, ya que como se indicó anteriormente, en este acto administrativo, el Departamento Administrativo de la Función Pública; (i) impuso la multa contemplada en el contrato (NUMERAL SEGUNDO), y en el primer NUMERAL declaró el siniestro para el riesgo contemplado en el amparo de cumplimiento, y al respecto, no puede confundirse la Declaratoria de Incumplimiento de la Declaración de Ocurrencia del Siniestro, diferencia que es plausible si se compara lo dispuesto en el numeral PRIMERO de las Resoluciones No. 401 de 2018 y No. 107 de 2018, así mismo, como la establecido la Jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia del 23 de junio de 2010, M.P. Enrique Gil Botero, Sección Tercera:

(...)





Es por lo anterior, que en el caso de del Departamento Administrativo de la Función Pública, en la parte **RESOLUTIVA** de la resolución No. 401 de 2018, se declaró la **OCURRENCIA DEL SINIESTRO** para efectos de que en el numeral **TERCERO** se ordenara realización de la correspondiente reclamación ante la aseguradora, y en su numeral **SEGUNDO** se impuso la correspondiente **MULTA**.

- Artículo primero de la Resolución No. 401 de mayo 21 de 2018 (expedida por el DAFP) "*por medio de la cual se declara el incumplimiento del contrato de prestación de servicios No. 254 del 2017 y se impone una multa*", reza en su parte resolutive lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la ocurrencia del siniestro de incumplimiento de las obligaciones previstas en el Contrato de Prestación de Servicios N° 254 de 2017, suscrito el 12 de septiembre de 2017, entre el Departamento Administrativo de la Función Pública y ADA S.A., cuyo objeto es "Contratar el desarrollo, implementación, puesta en marcha, migración, capacitación, soporte y mantenimiento del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público en su segunda versión (SIGEP II)", por lo expuesto en la parte considerativa de esta resolución, con fundamento en la facultad legal prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y lo señalado en la Cláusula Décima Sexta del mencionado contrato.

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer la multa prevista en la Cláusula Décima Sexta del Contrato de Prestación de Servicios N° 254 de 2017, equivalente al tres punto noventa y seis por ciento (3.96%) del valor total del Contrato por las obligaciones incumplidas, lo cual corresponde a la suma de DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA

PAI?

ARTÍCULO TERCERO: Una vez en firme la presente resolución, efectuar la reclamación pertinente ante la Compañía de Seguros LIBERTY SEGUROS S.A., de la Póliza de Cumplimiento a favor de Entidades Estatales N° BO 2842233 y la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual derivada de Cumplimiento N° LB 646522, de la suma indicada en el Artículo Segundo de esta resolución.



- Argumentos del recurrente (ADA S.A.):

Como se puede extraer de la misma resolución, esta en NINGÚN momento declaró el incumplimiento, ya que de haberlo hecho hubiese hecho efectiva la CLÁUSULA PENAL establecida en la CLÁUSULA DECIMO SEPTIMA del contrato:

de 2007 y en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. **CLÁUSULA DÉCIMA SEPTIMA.- PENAL PECUNIARIA:** En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones emanadas del presente contrato, LA FUNCIÓN PÚBLICA podrá hacer efectiva a título de pena pecuniaria una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, esta suma se considera como estimación anticipada de perjuicios que pueda

Por el contrario, este acto administrativo IMPUSO LA MULTA establecida en la CLÁUSULA DECIMO SEXTA del contrato:

presente Contrato. **CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA.- MULTAS:** LA FUNCIÓN PÚBLICA podrá imponer multas equivalentes al cero punto treinta y tres por ciento (0.33 %) diario, del valor total del contrato y hasta el diez por ciento (10%) del valor del mismo, en caso de mora o de incumplimiento parcial de cualquiera de las obligaciones contraídas por EL CONTRATISTA, siempre que el incumplimiento no se deba a caso fortuito o fuerza mayor ocurrida sin culpa de EL CONTRATISTA y sin perjuicio del

DAF

Por lo que, nuevamente, de haber declarado el incumplimiento, la consecuencia directa sería hacer efectiva la **CLÁUSULA PENAL** equivalente al 10% del valor del contrato, es decir, la suma de \$694.010.000, sin embargo, como es clara la misma Resolución, la misma **IMPUSO MULTA** equivalente al 3.96% del valor del contrato, misma que para poder hacerla efectiva a través de las pólizas del contrato, exigía como presupuesto normativo, la declaratoria del siniestro, el cual como se explicó anteriormente (a través de la Jurisprudencia del Consejo de Estado), es sustancialmente diferente y tiene consecuencias diferentes a la declaratoria de incumplimiento.

Por esto, es importante que la Alcaldía de Bucaramanga examine la parte **RESOLUTIVA** del acto administrativo No. 401 de 2018, en el cual en ninguno de sus puntos encontrará declaratoria de incumplimiento alguno, como se ha explicado a lo largo del presente recurso, únicamente impuso una multa, la cual, para poderla hacer efectiva, y hacer la correspondiente reclamación ante la aseguradora, tenía como requisito comunicar la ocurrencia del siniestro, declarando el mismo en este acto administrativo. Declaración que es un mecanismo de comunicación de su ocurrencia.

En conclusión, actualmente ADA S.A. tiene dos sanciones registradas en el Registro Único de Proponentes (RUP), una por un incumplimiento (impuesta por la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá) y que ya fue demandada, y otra por una multa (impuesta por el DAFP), todo este evento no se encuentra contemplado dentro de las circunstancias de inhabilitación prescritas en los literales a), b) y/o c) del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011. Es por esto que **ADA S.A.** no se encuentra en ninguna causal de inhabilitación, y en consecuencia la oferta presentada debe ser tenida en cuenta y por lo tanto evaluada por el comité evaluador a fin de determinar la adjudicación del Grupo I del proceso de Licitación Pública No. SH-LP-001-2018.

(...)

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 14 de 169	Revisión 1

Por las razones anteriormente expuestas, mediante Resolución No. 751 del 26 de febrero de 2019, consideró la Secretaria de Hacienda Municipal en su parte motiva, revocar la resolución 2151 de 2018 (la cual declaraba desierto el proceso de selección Grupo I SH-LP -001-2018) y por otra parte declaró habilitada la propuesta presentada por el proponente ADA S.A., para el grupo I del mencionado proceso de selección.

El Equipo Auditor, destacó que los argumentos expuestos por la Resolución No. 751 del 26 de febrero de 2019 (por la cual se resuelve un Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución No. 2151 del 19 de diciembre de 2018 **“por medio de la cual se declara desierto el grupo 1 del proceso modalidad No. SH-LP-01-2018”**, como lo es la suspensión de la sanción impuesta por la Secretaria distrital de la Mujer (Resolución No. 107 del 13 de marzo de 2018), según demanda cursada en el Juzgado 38 administrativo oral del circuito judicial de Bogotá D.C., argumento al cual no fue probado por el recurrente (ADA S.A.) según las pruebas allegadas al expediente contractual y que por el contrario sensu, se destaca tan solo una admisión de la demanda instaurada por ADA S.A. contra la Secretaria Distrital de la Mujer, como se colige a continuación:


 Consejo Superior de la Judicatura
 República de Colombia

JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA

Juez: ASDRUBAL CORREDOR VILLATE

Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Medio de Control:	Controversia Contractual
Expediente:	110013336038201800191-00
Demandante:	ADA S.A.
Demandado:	Bogotá D.C. - Secretaria Distrital de la Mujer
Ambos:	Admite demanda

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





Por lo anteriormente expuesto, a continuación se mencionan las incongruencias de hecho y de derecho, que destaca el acto Administrativo Resolución No. 751 del 26 de febrero de 2019 versus pruebas aportadas por el Recurrente en la reposición así :

1. NO SUSPENSIÓN DE LA MULTA :

- Resolución No. 751 del 26 de febrero de 2019 : parte motiva
- 1. La resolución N° 0107 de 2018 "por medio de la cual se declara el incumplimiento Total del Contrato N° 282 de 2014, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria, se ordena la liquidación del contrato y se ordenan otras costas", actualmente es objeto de un medio de control de controversias contractuales y por ministerio de la ley sus efectos se encuentran suspendidos.
- Auto que admite Demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, no ordena la suspensión del acto demandado:

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR el medio de control de controversias contractuales presentado por la sociedad ADA S.A. en contra de **BOGOTÁ D.C. - SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER.**

SEGUNDO: NOTIFICAR el auto admisorio de la demanda a **BOGOTÁ D.C. - SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER,** a la que en su oportunidad se le ordena la notificación y de la forma indicada en los artículos 149 y 150 de la Ley 1447 de 2014.

TERCERO: La ciudad demandada deberá allegar dentro del término de contestación de la demanda todos los documentos que se encuentren en su poder que sustentaran los antecedentes de la actuación objeto del proceso, tal como lo ordena el parágrafo 2 del artículo 149 de la Ley 1447 de 2014.

Folio 373 e. 2

Sede Judicial del C.A.J. - Carrera 5ª No. 43-47 Cra. 5
Carrera 5ª No. 43-47 Cra. 5
Bogotá D.C.



artículo 175 del CPACA. En caso de que la anterior orden sea omitida, el Despacho en uso de los poderes correccionales del Juez, establecidos en el artículo 44.3 del C.G.P., impondrá al funcionario multa de hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pondrá ese hecho en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible configuración de una falta disciplinaria.

CUARTO: Notificar al señor Agente del Ministerio Público, conforme a lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 171 del CPACA.

QUINTO: Notificar al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

SEXTO: ORDENAR al apoderado judicial de la parte demandante que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia acredite ante este Despacho el envío a la parte demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de copia de la demanda, sus anexos y del auto admisorio, a través del Servicio Postal Autorizado que escoja. Si así no lo hace, se dará aplicación al desistimiento tácito de la demanda, de conformidad con el artículo 178 del CPACA, y se le impondrá multa de hasta 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE.

- Resolución No. 751 del 26 de febrero de 2019: parte motiva

De conformidad con lo anterior, se aprecia que la sanción impuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP al contratista ADA S.A mediante resolución N° 401 de 2018 "Por la cual se declara el incumplimiento del contrato N° 254 de 2017 y se impone una multa" con ocasión del incumplimiento parcial (retraso) en el cumplimiento de obligaciones derivadas del contrato de prestación de servicios 254 de 2017 es una multa, de forma clara se aprecia que su artículo primero declara la ocurrencia del siniestro de incumplimiento con el fin de hacer efectivas las garantías que amparan el riesgo de cumplimiento tal y como lo prevé el Artículo 2.2.1.2.3.1.19 del decreto 1082 de 2015 y con ocasión de esto impone una multa ya que el contrato se encontraba vigente, el plazo del contrato no había expirado.

Así las cosas claramente se aprecia que el Departamento Administrativo de la Función Pública le impuso su contratista ADA S.A una multa con ocasión a una declaratoria del siniestro de incumplimiento conforme a lo pactado por las partes en la cláusula decima sexta del contrato en mención y cuyo valor inicialmente quiso cobrarse a través de las garantías, pero una vez resuelto el recurso de reposición en la misma audiencia se determinó descotar directamente por parte de la entidad de los saldos a favor del contratista y no con cargo a la garantía única de cumplimiento tal y como se resuelve en la resolución N° 461 del 6 de junio de 2018, "por la cual se resuelven los recursos de reposición presentados contra la resolución N° 401 de 2018, mediante la cual se declaró el incumplimiento del contrato de prestación de servicios N° 254 de 2017 y se impuso una multa", también se aprecia que en ningún momento se hizo efectiva la cláusula penal del contrato, pactada en la cláusula decima séptima del contrato en mención.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 17 de 169	Revisión 1

-Alegación efectuada por el recurrente (ADA S.A.) Donde admite incumplimiento del contrato celebrado con DAFP – Departamento Administrativo de la Función Pública:

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer la multa prevista en la Cláusula Décima Sexta del Contrato de Prestación de Servicios N° 254 de 2017, equivalente al tres punto noventa y seis por ciento (3.96%) del valor total del Contrato por las obligaciones incumplidas, lo cual corresponde a la suma de **DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$266'857.949) M/CTE**, suma que resulta de calcular el valor de doce (12) días de incumplimiento, comprendidos entre el veintiséis (26) de abril y el quince (15) de mayo de 2018, a razón de cero punto treinta y tres por ciento (0.33 %) diario, del valor total del contrato.

Por lo que, nuevamente, de haber declarado el incumplimiento, la consecuencia directa sería hacer efectiva la **CLÁUSULA PENAL** equivalente al 10% del valor del contrato, es decir, la suma de \$694.010.000, sin embargo, como es clara la misma Resolución, la misma **IMPUSO MULTA** equivalente al 3.96% del valor del contrato, misma que para poder hacerla efectiva a través de las pólizas del contrato, exigía como presupuesto normativo, la declaratoria del siniestro, el cual como se explicó anteriormente (a través de la Jurisprudencia del Consejo de Estado), es sustancialmente diferente y tiene consecuencias diferentes a la declaratoria de incumplimiento.

En este orden de ideas es claro que la Resolución No. 751 del 26 de febrero de 2019, Acto administrativo que resuelve el Recurso de Reposición (impetrado por el oferente ADA S.A.), revive un negocio jurídico, que pese a ser declarado desierto en su momento por razones debidamente motivadas; con la resolución del recurso y bajo argumentos de hecho y de derecho que no son valorados con legalidad y proporcionalidad a la luz de lo establecido en el CPACA, especial en su artículo 77 y siguientes, toda vez que las pruebas aportadas por el recurrente, no son suficientes para concluir hechos o situaciones jurídicas diferentes a la vislumbrada, es decir se puede avizorar, que evidentemente ADA S.A., si había incurrido en dos incumplimientos, bien sea parciales o totales, los cuales fueron decretados en el año 2018 por entidades como la Secretaria Distrital de la Mujer y



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 18 de 169	Revisión 1

el DAFP según actos administrativos -Resolución No. 401 de mayo 21 de 2018 (expedida por el DAFP) y Resolución No. 107 del 13 de marzo de 2018 (Secretaría Distrital de la Mujer) .

Por lo anterior, es pertinente y conducente retomar lo señalado en el informe de evaluación de proponentes, en la audiencia de adjudicación de fecha 19 de diciembre de 2018, donde se ilustraba, la incursión de inhabilidad, cuyo rigor e interpretación es taxativa a la luz de los lineamiento jurídicos que rigen la materia en la Ley 1474 de 2011;

ARTÍCULO 90. Inhabilidad por incumplimiento reiterado. *Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:*

a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales;

b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales;

c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.

La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el texto del respectivo certificado.

PARÁGRAFO. *La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.*

Es claro que ADA S.A. (Oferente), se encontraba inhabilitada, según Ley 1474 de 2011 artículo 90 del literal b) "... Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 19 de 169	Revisión 1

contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales”, como bien se puede observar, los actos administrativos que impusieron multas por incumplimiento en su momento en contra de ADA S.A., están en firme y gozan de presunción de legalidad, hasta que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo decreta su nulidad o hasta que los mismos sean revocados por quien los profirió.

Para el Equipo Auditor, existe una presunta inhabilidad por parte del Proponente ADA S.A., para ser seleccionado en la cualquiera de los procesos cursados en la licitación pública y procesos contractuales auditados.

Así las cosas, estas presuntas vías de hecho ocasionaron una posible celebración indebida del contrato, al revivir un negocio jurídico, que pese haber sido declarado desierto (Resolución No. 2151 del 19 de diciembre de 2018) por la Administración Municipal, posteriormente con argumentos carentes de certeza expresados por ADA S.A., la Administración Municipal validó dichos argumentos feneciendo la declaratoria desierta y contrario sensu revive el proceso contractual grupo I, siendo posteriormente adjudicado al oferente ADA S.A., para la ejecución del contrato No. 130 cuyo objeto era: “ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONFIGURACIÓN, MIGRACIÓN, CAPACITACIÓN, SOPORTE Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS CON LA RESPECTIVA LICENCIA DE USO PARA EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA”, contrato que a la fecha, presenta un incumplimiento en tiempo de ejecución, debido a un avance del 15%, tal como se puede destacar en el sistema de contratación pública – SECOP.

Por ello es posible evidenciar por parte del Equipo Auditor presuntos incumplimientos al principio de planeación, transparencia, legalidad, moralidad pública, al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la celebración indebida de contratos, Ley 1474 de 2011, la Ley 599 de 2000 y la Ley 734 de 2002 al seleccionar un oferente – ADA S.A., en condiciones de inhabilidades existentes, producto de la revocatoria de una declaratoria desierta del Grupo I de la licitación SH-LP-001-2018 y revivir un negocio jurídico con vicios y nulidades que aún son



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 20 de 169
			Revisión 1

sobrevivientes, lesionando el patrimonio público y demás principios establecidos en el Estatuto de Contratación Pública.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

"En cuanto a la observación señalada por el equipo auditor, es pertinente hacer las siguientes observaciones y precisiones:

1. *El recurso de reposición interpuesto por el proponente ADA S.A en contra de la resolución No 2151 de 2018, fue radicado el día 15 de enero de 2019, y no el 15 de enero de 2017 como incorrectamente lo afirma el equipo auditor. Por otra parte, la procedencia de dicho recurso de reposición se encuentra contemplada en el artículo 77 de la ley 80 de 1993, luego no le asiste razón al órgano de control al afirmar en la denominación de la observación que tal recurso era improcedente, toda vez que una cosa es la procedencia o no un recurso y otra cosa muy diferente es que al momento de resolverse se acceda o no a lo pedido por el recurrente. En cuanto a la procedencia del recurso de reposición en contra del acto administrativo que declara desierta una licitación pública, el artículo 77 de la ley 80 de 1993 establece:*

"ARTÍCULO 77. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil".

Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo

PARÁGRAFO 1o. El acto de adjudicación no tendrá recursos por la vía gubernativa. Este podrá impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según las reglas del Código Contencioso administrativo².

PARÁGRAFO 2o. Para el ejercicio de las acciones contra los actos administrativos de la actividad contractual no es necesario demandar el contrato que los origina." (negrilla fuera de texto)

En cuanto a los argumentos del recurrente en el recurso de reposición radicado el 15 de enero de 2019, contra la resolución N° 2151 del 19 de diciembre de 2018, estos sustentan principalmente

¹ Hoy Código General del Proceso (Ley 1504 de 2012)

² Hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777

www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co

Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 21 de 169	Revisión 1

que el proponente ADA S.A no se encuentra incurso en ninguna causal de inhabilidad para contratar con el Estado y con ocasión de esto solicita se tenga en cuenta la propuesta económica presentada por ADA S.A para efectos de asignación de puntajes y determinar la adjudicación del grupo 1 del proceso de licitación pública SH-LP-001-2018.

Como motivos de inconformidad que fundamentan la reposición, el recurrente señala que el comité evaluador designado por el Municipio de Bucaramanga dentro del proceso licitatorio aludido, incurrió en un error al momento de analizar las sanciones que se encuentran registradas en el Registro Único de Proponentes – RUP- aportado por ADA .SA señalando los siguientes tres (03) argumentos principales sobre los cuales se centró la Secretaría de Hacienda al momento de resolver el recurso (ver considerando No 13.2 y siguientes de la resolución 751 de febrero 26 de 2019), los cuales se transcriben a continuación:

1. La resolución N° 0107 de 2018 “por medio de la cual se declara el incumplimiento Total del Contrato N° 282 de 2014, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria, se ordena la liquidación del contrato y se ordenan otras costas”, actualmente es objeto de un medio de control de controversias contractuales y por ministerio de la ley sus efectos se encuentran suspendidos.
2. En la resolución N° 401 de 2018 “Por medio de la cual se declara el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios N° 254 de 2017 y se impone una multa” como tal se impuso una multa y no se declaró un incumplimiento como ocurre en el caso de la resolución N° 0107 de 2018.
3. ADA S.A tiene dos (02) sanciones registradas en el Registro Único de Proponentes – RUP, una por un (01) incumplimiento interpuesta por la secretaria Distrital de la Mujer de Bogotá y otra por una (01) Multa interpuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública, lo cual no se encuentra contemplado dentro de las circunstancias de inhabilidad del artículo 90 de la ley 1474 de 2011.

Sobre esos tres (03) argumentos se centró la Secretaría de Hacienda al momento de resolver el mencionado recurso de reposición y no sobre un solo argumento, como de manera incorrecta lo afirma el equipo auditor en la página 4 y siguientes del informe de observaciones, en el cual indica lo siguiente:

“El equipo auditor, destacó que los argumentos expuestos por la Resolución No 751 del 26 de febrero de 2019 (Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la resolución N° 2151 del 19 de diciembre de 2018 “por medio de la cual se declara desierto el grupo 1 del proceso de modalidad de licitación pública N° SH-LP-01-2018) como lo es la suspensión de la sanción interpuesta por la Secretaría Distrital de la mujer (Resolución No 107 del 13 de Marzo de 2018), según demanda cursada en el juzgado 38 administrativo oral del circuito judicial de Bogotá DC, argumento al cual no fue probado por el recurrente (ADA S.A) según las pruebas allegadas al expediente contractual y que



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 22 de 169	Revisión 1

por el contrario sensu, se destaca tan solo una admisión de la demanda instaurada por ADA S.A contra la Secretaría Distrital de la Mujer, como se colige a continuación:

(...)

Por lo anteriormente expuesto, a continuación, se mencionan las incongruencias de hecho y de derecho, que destaca el acto administrativo resolución No 751 del 26 de febrero de 2019 versus pruebas aportadas por el Recurrente en la reposición así:

1. NO SUSPENSIÓN DE LA MULTA

1. La resolución N° 0107 de 2018 "por medio de la cual se declara el incumplimiento Total del Contrato N° 282 de 2014, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria, se ordena la liquidación del contrato y se ordenan otras costas", actualmente es objeto de un medio de control de controversias contractuales y por ministerio de la ley sus efectos se encuentran suspendidos.
- Auto que admite la Demanda ante la jurisdicción Contencioso Administrativo, no ordena la suspensión del acto demandado:
(...)
- Resolución No 751 del 26 de febrero de 2019: parte motiva

De conformidad con lo anterior, se aprecia que la sanción impuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP al contratista ADA S.A mediante resolución N° 401 de 2018 "Por la cual se declara el incumplimiento del contrato N° 254 de 2017 y se impone una multa" con ocasión del incumplimiento parcial (retraso) en el cumplimiento de obligaciones derivadas del contrato de prestación de servicios 254 de 2017 es una multa, de forma clara se aprecia que su artículo primero declara la ocurrencia del siniestro de incumplimiento con el fin de hacer efectivas las garantías que amparan el riesgo de cumplimiento tal y como lo prevé el Artículo 2.2.1.2.3.1.19 del decreto 1082 de 2015 y con ocasión de esto impone una multa ya que el contrato se encontraba vigente, el plazo del contrato no había expirado.

Así las cosas claramente se aprecia que el Departamento Administrativo de la Función Pública le impuso su contratista ADA S.A una multa con ocasión a una declaratoria del siniestro de incumplimiento conforme a lo pactado por las partes en la cláusula decima sexta del contrato en mención y cuyo valor inicialmente quiso cobrarse a través de las garantías, pero una vez resuelto el recurso de reposición en la misma audiencia se determinó descotar directamente por parte de la entidad de los saldos a favor del contratista y no con cargo a la garantía única de cumplimiento tal y como se resuelve en la resolución N° 461 del 6 de junio de 2018, "por la cual se resuelven los recursos de reposición presentados contra la resolución N° 401 de 2018, mediante la cual se declaró el incumplimiento del contrato de prestación de servicios N° 254 de 2017 y se impuso una



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 23 de 169	Revisión 1

multa”, también se aprecia que en ningún momento se hizo efectiva la cláusula penal del contrato pactada en la cláusula décima séptima del contrato en mención.

- *Alegación efectuada por el recurrente (ADA SA) Donde admite incumplimiento del contrato celebrado con DAFP- Departamento Administrativo de la Función Pública:*

(...)

En este orden de ideas es claro que la Resolución No 751 del 26 de febrero de 2019, Acto administrativo que resuelve recurso de reposición (Impetrado por el oferente ADA S.A) revive un negocio jurídico, que pese a ser declarado desierto en su momento por razones debidamente motivadas; con la resolución del recurso y bajo argumentos de hecho y de derecho que no son valorados con legalidad y proporcionalidad a la luz de lo establecido en el CPACA, especial en su artículo 77 y siguientes, toda vez que las pruebas aportadas por el recurrente, no son suficientes para concluir hechos o situaciones jurídicas diferentes a la vislumbrada, es decir, se puede avizorar, que evidentemente ADA S.A, si había incurrido en dos incumplimientos, bien sea parciales o totales, los cuales fueron decretados en el año 2018 por entidades como la Secretaría Distrital de la Mujer y el DAFP según actos administrativos – Resolución No 401 de mayo 21 de 2018 (Expedida por el DAFP) y Resolución No 107 del 13 de Marzo de 2018 (Secretaría Distrital de la Mujer).

Por lo anterior, es pertinente y conducente retomar lo señalado en el informe de evaluación de proponentes, en la audiencia de adjudicación de fecha 19 de diciembre de 2018, donde se ilustra, la incursión en inhabilidad, cuyo rigor e interpretación es taxativa a la luz de los lineamientos jurídicos que rigen la materia en la ley 1474 de 2011 (...)" (negrilla y subrayado fuera de texto)

El equipo auditor, de manera incorrecta señala que la suspensión de la sanción interpuesta por la Secretaría Distrital de la mujer (Resolución No 107 del 13 de Marzo de 2018), fue un argumento sustentado por la Secretaría de Hacienda para acceder al recurso de reposición, cuando por el contrario dicho argumento no fue aceptado por la Secretaría de Hacienda.

Si bien es cierto, dicho argumento fue expuesto por el recurrente en su recurso (página 4 y siguientes del recurso de reposición interpuesto por ADA S.A) y fue transcrito junto con los demás en la parte motiva de la resolución 751 de 2019 (ver considerando numero 12 resolución 751 de 2019), al momento de resolverlos según considerando No 13 de la resolución 751, en el cual se aprecia que la Secretaría de Hacienda sintetizó los tres (03) argumentos principales del recurrente como se indica a continuación y como se aprecia en claramente en el numeral 13.2 – pagina 12 y siguientes de la resolución en mención, así:

“(...)

13. Que una vez analizados los argumentos presentados por el recurrente la entidad Estatal considera lo siguiente:

(...)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 24 de 169	Revisión 1

13.2. En cuanto a la reposición y los motivos de inconformidad que la fundamentan

El recurrente solicita la reposición de la resolución N° 2151 del 19 de diciembre de 2018 en el sentido que ADA S.A no se encuentra incurso en ninguna causal de inhabilidad para contratar con el Estado y con ocasión de esto se tenga en cuenta la propuesta económica presentada por ADA S.A para efectos de asignación de puntajes y determinar la adjudicación del grupo 1 del proceso de licitación pública SH-LP-001-2018, como motivos de inconformidad que fundamentan la reposición el recurrente señala que el comité evaluador designado por el Municipio de Bucaramanga dentro del proceso licitatorio aludido, incurrió en un error al momento de analizar las sanciones que se encuentran registradas en el Registro Único de Proponentes – RUP- aportado por ADA .SA **señalando los siguientes tres (03) argumentos principales sobre los cuales se centrará este despacho:**

1. La resolución N° 0107 de 2018 “por medio de la cual se declara el incumplimiento Total del Contrato N° 282 de 2014, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria, se ordena la liquidación del contrato y se ordenan otras costas”, actualmente es objeto de un medio de control de controversias contractuales y por ministerio de la ley sus efectos se encuentran suspendidos.
2. En la resolución N° 401 de 2018 “Por medio de la cual se declara el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios N° 254 de 2017 y se impone una multa” como tal se impuso una multa y no se declaró un incumplimiento como ocurre en el caso de la resolución N° 0107 de 2018.
3. **ADA S.A** tiene dos (02) sanciones registradas en el Registro Único de Proponentes – RUP, una por un (01) incumplimiento interpuesta por la secretaria Distrital de la Mujer de Bogotá y otra por una (01) Multa interpuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública, lo cual no se encuentra contemplado dentro de las circunstancias de inhabilidad del artículo 90 de la ley 1474 de 2011.

En cuanto al Argumento 1:

Conforme con el acervo probatorio allegado por el recurrente, en los folios 70 al 76 se pudo evidenciar que mediante auto de fecha 09 de noviembre de 2019 el Juzgado





treinta y ocho administrativo oral del circuito judicial de Bogotá DC, sección tercera, admitió medio de control de Controversias contractuales con radicado 1100133356038201800192-00 del demandante ADA S.A contra en demandado Bogotá DC, Secretaria Distrital de la Mujer. **Sin embargo, ni en el auto de la referencia, ni en los demás anexos allegados se pudo evidenciar que el Juez haya aceptado medida cautelar alguna de suspensión de los efectos de la resolución N° 0107 de 2018 "por medio de la cual se declara el incumplimiento Total del Contrato N° 282 de 2014, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria, se ordena la liquidación del contrato y se ordenan otras costas".**

Por otra parte, el recurrente cita el artículo 85 del Estatuto Tributario y la sentencia de radicado 25000-23-37-000-2013-01184-01(21078) del doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014) proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Carmen Teresa Ortiz De Rodriguez, lo cual no aporta ningún sustento al argumento expuesto por el recurrente, ya que por un lado el estatuto tributario en su artículo 85 hace mención a cuales actos administrativos son sujetos a control jurisdiccional en los procesos de cobro coactivo y en la sentencia señalada se deja claro que solo se pueden someter a control judicial los actos administrativos definitivos, que son aquellos que "tratan el objeto de la actuación que hace referencia a la existencia y los efectos de una relación jurídica sustancial sobre la cual recae el acto administrativo pedido".

Así mismo, **el contenido de la resolución N° 0107 de 2018 fue debidamente reportado por la secretaria distrital de la mujer ante la cámara de Comercio y se encuentra registrada como en firme (página 125 RUP) y de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012 el certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio.**

Así las cosas, en cuanto a este primer argumento, no le asiste razón al recurrente y se considera que para todos los efectos del proceso de licitación Pública SH-LP-001-2018 la sanción impuesta por la Secretaria Distrital de La Mujer mediante resolución N° 0107 de 2018 se encuentra vigente como una declaratoria de incumplimiento acaecida en la vigencia fiscal 2018. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 26 de 169	Revisión 1

Como se aprecia claramente en la parte motiva de la resolución, en ningún momento la Secretaría de Hacienda accedió al argumento de la suspensión judicial de los efectos de la resolución N° 0107 de 2018 y por el contrario se le indicó al recurrente que no le asistía la razón, considerando que para todos los efectos del proceso de licitación Pública SH-LP-001-2018 la sanción impuesta por la Secretaría Distrital de La Mujer mediante resolución N° 0107 de 2018 se encuentra vigente como una declaratoria de incumplimiento acaecida en la vigencia fiscal 2018.

De acuerdo con este aspecto, no le asiste razón al equipo auditor al afirmar que en la resolución 751 de 2019 existieron incongruencias de hecho y de derecho versus las pruebas aportadas por el recurrente en la reposición.

2. Por otra parte, en cuanto a la siguiente afirmación hecha por el equipo auditor:

(...)

En este orden de ideas es claro que la Resolución No 751 del 26 de febrero de 2019, **Acto administrativo que resuelve recurso de reposición (Impetrado por el oferente ADA S.A) revive un negocio jurídico, que pese a ser declarado desierto en su momento por razones debidamente motivadas;** con la resolución del recurso y bajo argumentos de hecho y de derecho que no son valorados con legalidad y proporcionalidad a la luz de lo establecido en el CPACA, especial en su artículo 77 y siguientes, toda vez que las pruebas aportadas por el recurrente, no son suficientes para concluir hechos o situaciones jurídicas diferentes a la vislumbrada, es decir, **se puede avizorar, que evidentemente ADA S.A, si había incurrido en dos incumplimientos, bien sea parciales o totales, los cuales fueron decretados en el año 2018 por entidades como la Secretaría Distrital de la Mujer y el DAFP según actos administrativos – Resolución No 401 de mayo 21 de 2018 (Expedida por el DAFP) y Resolución No 107 del 13 de Marzo de 2018 (Secretaría Distrital de la Mujer).**

Por lo anterior, **es pertinente y conducente retomar lo señalado en el informe de evaluación de proponentes, en la audiencia de adjudicación de fecha 19 de diciembre de 2018, donde se ilustra, la incursión en inhabilidad, cuyo rigor e interpretación es taxativa a la luz de los lineamientos jurídicos que rigen la materia en la ley 1474 de 2011**

ARTÍCULO 90. Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:

a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales;





b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales;

c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.

La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el texto del respectivo certificado.

PARÁGRAFO. La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.

(...)” (negrilla y subrayado fuera de texto)

En este punto, es preciso señalar que en la parte de la considerativa de la resolución No 2151 de 2018 “Por la cual se declara desierto el GRUPO I del proceso de modalidad de Licitación Pública N° SH-LP-001-2018” la SECRETARIA DE HACIENDA (E) en el considerando No 13 dispuso:

“13. Que la Secretaría de Hacienda, en virtud de lo expuesto por el comité evaluador en su informe de evaluación y como quedó registrado en el acta de la audiencia la cual hace parte integral del presente acto administrativo, acoge la recomendación del comité evaluador, de declarar desierto el GRUPO I del proceso de licitación pública SH-LP-001-2018, toda vez, que los dos proponentes que presentaron oferta dentro del mismo, se encuentran incurso en causal de rechazo”

(ver página 2 resolución 2151 de 2018)

A partir del acta de la audiencia realizada el día 19 de diciembre de 2018 se pudo apreciar lo siguiente, en cuanto a los fundamentos de la declaratoria de desierto del grupo I del proceso de licitación Pública SH-LP-001-2018, (página 74 y siguiente) veamos:

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 28 de 169	Revisión 1

7. INFORME COMITÉ EVALUADOR

De acuerdo a las observaciones y replica a las observaciones presentadas por los proponentes dentro del proceso, el comité evaluador procede a dar respuesta a las mismas y a presentar el informe de evaluación definitivo por grupos:

Respuesta a las observaciones y replicas:

1. En respuesta a la discrepancia de las firmas entre el documento presentado en la propuesta y el de subsanación, el comité evaluador decide aceptar la observación presentada por el proponente ADA S.A. permitiendo que los documentos allegados en el trámite de la subsanación convaliden las fotocopias presentadas en las oferta, toda vez que en ellos reposan las firmas originales, por tal motivo, el proponente ADA SA. cumple con los requisitos jurídicos de: carta de presentación de la propuesta, certificación de pagos al sistema de seguridad social y de aportes parafiscales, compromiso anticorrupción y garantía de seriedad de la propuesta. (esta respuesta aplica para la evaluación de los dos grupos).
2. Respecto al tema de las inhabilidades se le hace claridad al oferente ADA SA que la entidad no hace referencia a las que se encuentran reportadas en el certificado de antecedentes fiscales de la Contraloría General de la República o en el certificado de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación, sino a las que se encuentran reportadas en el Registro Único de Proponentes.

Al verificarse el Registro Único de Proponentes del oferente ADA S.A, en el mismo se encuentra que registra dos Multas, la primera reportada por la Secretaria de Distrital de la Mujer impuesta mediante Resolución N° 107 de 2018 y la segunda por el Departamento Administrativo de la Función Pública impuesta mediante Resolución N° 401 de 2018; al revisar los mencionados actos administrativos se encuentra que la Resolución N° 107 de 2018 Declarado el incumplimiento total del contrato N° 282 de 2014, en los siguientes términos:





ARTÍCULO 1º.- Incumplimiento. Declarar el Incumplimiento total del Contrato No. 282 de 2014, suscrito entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER y la firma ADA S.A., identificada con Nit No. 800.167.494-4, representada legalmente por Cesar Augusto Echeverri Pérez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 71.704.300 de Medellín, cuyo objeto consistía en: "Adquisición de una solución integral TIC para la Secretaría Distrital de la Mujer que le permita efectuar la gestión de sus procesos administrativos, financieros, estratégicos y de apoyo integrada web-tipo ERP o GRP," por valor de DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$ 279.886.656) M/CTE, incluye IVA y demás costos directos e indirectos en los que debía incurrir el contratista con ocasión de la suscripción, ejecución y liquidación del contrato y como consecuencia la ocurrencia del siniestro, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

Por su parte, la Resolución N° 401 de 2018 del Departamento Administrativo de la Función Pública declaro el incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el contrato de prestación de servicios 254 de 2017, en los siguientes términos:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la ocurrencia del siniestro de incumplimiento de las obligaciones previstas en el Contrato de Prestación de Servicios N° 254 de 2017, suscrito el 12 de septiembre de 2017, entre el Departamento Administrativo de la Función Pública y ADA S.A., cuyo objeto es "Contratar el desarrollo, implementación, puesta en marcha, migración, capacitación, soporte y mantenimiento del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público en su segunda versión (SIGEP II)", por lo expuesto en la parte considerativa de esta resolución, con fundamento en la facultad legal prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y lo señalado en la Cláusula Décima Sexta del mencionado contrato.

Entonces, como se puede evidenciar, el proponente ADA SA tiene dos declaratorias de incumplimiento impuestas por las entidades contratantes Secretaria de Distrital de la Mujer y el Departamento Administrativo de la Función Pública; por tal motivo, se encuentra incurso en una causal de inhabilidad para contratar con el Estado, en especial la del literal b) del artículo 90 de la ley 1474 de 2011, que dice: **b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales;** en este entendido, el proponente ADA SA se encuentra incurso en la causal de rechazo d) contemplada en el pliego de condiciones y por tal motivo su propuesta tanto para el Grupo I como para el Grupo II no puede ser tenida en cuenta por la administración para otorgar puntaje o adjudicársele el contrato. (esta respuesta aplica para la evaluación de los dos grupos).

En dicha acta de la audiencia realizada el 19 de diciembre de 2018, inicialmente se consideró que el proponente ADA S.A registra dos multas inscritas en el Registro Único de Proponentes – RUP y luego el comité evaluador concluye que el proponente ADA SA tiene dos declaratorias de incumplimiento impuestas por las entidades contratantes Secretaría Distrital de la Mujer y el Departamento Administrativo de la función pública y que por tal motivo se encontraba incurso en

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 30 de 169	Revisión 1

una inhabilidad para contratar con el Estado, en especial la el literal b) del artículo 90 de la ley 1474 de 2011.

En dicha aplicación incorrecta de la mencionada norma se basó el segundo y tercer argumento analizado por la Secretaría de Hacienda al momento de resolver el recurso, veamos:

Segundo argumento- La resolución N° 401 de 2018 "Por medio de la cual se declara el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios N° 254 de 2017 y se impone una multa" como tal se impuso una multa y no declaró un incumplimiento contractual.

En cuanto a este argumento y a partir de lo expresado en el acta de la audiencia realizada el 19 de diciembre de 2019, procedió el despacho de la Secretaría de Hacienda con el apoyo de la Secretaría Jurídica a analizar, sin con la resolución 401 de 2018 se le declaró el incumplimiento al proponente ADA S.A o se le impuso una multa, sanciones totalmente diferentes, y sobre las cuales se hizo el siguiente análisis en la parte motiva de la resolución 751 del 26 de febrero de 2019, veamos:

"(...)

13.2. En cuanto a la reposición y los motivos de inconformidad que la fundamentan

(...)

2. En la resolución N° 401 de 2018 "Por medio de la cual se declara el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios N° 254 de 2017 y se impone una multa" como tal se impuso una multa y no se declaró un incumplimiento como ocurre en el caso de la resolución N° 0107 de 2018.

(....)

En cuanto al argumento 2:

Conforme al contenido de la resolución N° 401 de 2018 "Por la cual se declara el incumplimiento del contrato N° 254 de 2017 y se impone una multa" emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública en fecha 21 de Mayo de 2018 en contra de la sociedad comercial ADA S.A se aprecia que en la parte motiva este acto administrativo se indica:

"Que ROGER QUIRAMA GARIA – jefe de la oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones TIC y ANDRES FELIPE GONZALEZ – Asesor de la Dirección de Empleo Público, en calidad de supervisores del contrato de Interventoría N° 349 de 2017, suscrito con INGENIAN SOFTWARE SAS enviaron dos (2) correos electrónicos los días (4) de abril y siete (7) de mayo de 2018, con los cuales informaron a la Ordenadora del Gasto que de conformidad con los informes de seguimiento



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 31 de 169

presentados por el interventor, el Contratista ASA S.A, ha venido presentando incumplimientos parciales en la entrega de los productos del contrato de prestación de servicios N° 254 de 20917 y adjunta los informes técnicos de ejecución elaborados por el interventor a fin de que **se analicen las acciones de carácter administrativo y legal que debe iniciar Función Pública, ya que se evidencia un retraso en la entrega de los productos de software del contrato.** (negrilla fuera de texto)

Así mismo en la parte resolutive de la resolución N° 401 de 2018 "Por la cual se declara el incumplimiento del contrato N° 254 de 2017 y se impone una multa" se dispuso:

"ARTICULO PRIMERO: Declarar la ocurrencia del siniestro de incumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato de prestación de servicios N° 254 de 2017, suscrito el 12 de septiembre de 2017, entre el Departamento Administrativo de la Función Pública y ADA SA, cuyo objeto es: "Contratar el desarrollo, implementación, puesta en marcha, migración, capacitación, soporte y mantenimiento del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público en su segunda versión (SIGEP II)" por lo expuesto en la parte considerativa de esta resolución, con fundamento en la facultad legal prevista en el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 y lo señalado en la Cláusula Decima Sexta del mencionado contrato.

ARTICULO SEGUNDO: Imponer la multa prevista en la cláusula decima sexta del contrato de prestación de servicios N° 254 de 2017, equivalente al tres punto noventa y seis por ciento (3.96%) del valor total del contrato por las obligaciones incumplidas, lo cual corresponde a la suma de DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$266.857.949) M/CTE, suma que resulta de calcular el valor del doce (12) días de incumplimiento, comprendidos entre el veintiséis (26) de abril y el quince (15) de mayo de 2018, a razón de cero punto treinta y tres por ciento (0,33%) diario, del valor total del contrato." (negrilla fuera de texto)

Adicional a lo anterior, a partir del acervo probatorio allegado por el recurrente, la información publicada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la revisión de la documentación aportada por el Contratista junto con su propuesta, se pudo apreciar lo siguiente:



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 32 de 169	Revisión 1

1. En La cláusula decima sexta del contrato de prestación de servicios N° 254 de 2017 la cual es mencionada en el artículo segundo de la resolución N° 401 de 2018 "Por la cual se declara el incumplimiento del contrato N° 254 de 2017 y se impone una multa" se estableció:

"CLAUSULA DECIMA SEXTA- MULTAS: LA FUNCION PUBLICA podrá imponer multas equivalentes al cero punto treinta y tres por ciento (0,33%) diario, del valor total del contrato y hasta el diez por ciento (10%) del valor del mismo, en caso de mora o de incumplimiento parcial de cualquiera de las obligaciones contraídas por EL CONTRATISTA, siempre que el incumplimiento no se deba acaso fortuito o fuerza mayor ocurrida sin culpa del CONTRATISTA y sin perjuicio del derecho a ejercer las demás acciones legales a que hubiere lugar. PARAGRAFO PRIMERO: Para efectos de la imposición de multas, se entiende que hay incumplimiento cuando EL CONTRATISTA incumpla alguna de las obligaciones señaladas en el presente contrato. PARAGRAFO SEGUNDO: El pago o la deducción de dichas multas no exonerará a EL CONTRATISTA de la obligación de cumplir con el objeto del contrato ni de las demás obligaciones y responsabilidades que emanen del mismo. Para hacer efectivas las multas, sanciones y declaraciones de incumplimiento se seguirá el procedimiento señalado en el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 y de en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011" (negrilla fuera de texto)

2. En los folios 155, 156 y 157 del documento allegado por el recurrente y los folios 56, 57 y 58 del documento denominado ACTA CONTINUACIÓN AUDIENCIA PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRATO 254 DE 2017 publicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública el 12 de junio de 2018 en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, se puede apreciar lo siguiente del desarrollo de la audiencia:

"(...)

A continuación, la doctora ANGELA MARIA GONZALEZ LOZADA – secretaria General, quien preside la audiencia, procede a leer la resolución N° 461 del 6 de junio de 2018, **por la cual se resuelven los recursos de reposición presentados contra la resolución N° 401 de 2018, mediante la cual se declaró el incumplimiento del contrato de prestación de servicios N° 254 de 2017 y se impuso una multa.**



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 33 de 169	Revisión 1

(...)

A continuación, la Doctora ANGELA MARIA GONZALEZ LOZADA – secretaria General, quien preside la audiencia manifiesta que de acuerdo con lo establecido en las normas de contratación, **se debe confirmar la decisión de imponer la multa**, por el incumplimiento en la entrega de productos y aclara, que los temas administrativos sugeridos en la comunicación del contratista ADA S.A, no son producto de esta audiencia; sin embargo la leyó, con el fin que todos los presentes en la audiencia tuvieran conocimiento del recibo de la misma y concluye, que es suficiente el trabajo, designado por función pública para el proyecto, aunque considera acertado que ADA S.A, este pensando en reforzar sus equipos, por que espera que los productos que entreguen, cuenten con la calidad requerida, para que sean recibidos y aprobados por la interventoría, puesto que le preocupa que al día de hoy seis (6) de junio de 2018, ninguno de los cinco (5) productos entregados, haya sido aprobado por la interventoría, los cuales son necesarios para que el sistema pueda continuar su desarrollo sin contratiempos.

(...)” (negrilla fuera de texto)

3. En la página 126 del Registro Único de Proponentes RUP aportado en la propuesta de ADA S.A se aprecia la inscripción de una multa reportada por el Departamento Administrativo de la Función Pública con ocasión del contrato 254 de 2017 y por valor de \$266.857.949 la cual se encuentra em firme y debidamente certificada con inscripción desde el día 2018/08/10.

De conformidad con lo anterior, se aprecia que la sanción impuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP al contratista ADA S.A mediante resolución N° 401 de 2018 “Por la cual se declara el incumplimiento del contrato N° 254 de 2017 y se impone una multa” con ocasión del incumplimiento parcial (retraso) en el cumplimiento de obligaciones derivadas del contrato de prestación de servicios 254 de 2017 es una multa, de forma clara se aprecia que su artículo primero declara la ocurrencia del siniestro de incumplimiento con el fin de hacer efectivas las garantías que amparan el riesgo de cumplimiento tal y como lo prevé el Artículo 2.2.1.2.3.1.19 del decreto 1082 de 2015 y con ocasión de esto impone una multa ya que el contrato se encontraba vigente, el plazo del contrato no había expirado.





Así las cosas claramente se aprecia que el Departamento Administrativo de la Función Pública le impuso su contratista ADA S.A una multa con ocasión a una declaratoria del siniestro de incumplimiento conforme a lo pactado por las partes en la cláusula decima sexta del contrato en mención y cuyo valor inicialmente quiso cobrarse a través de las garantías, pero una vez resuelto el recurso de reposición en la misma audiencia se determinó descotar directamente por parte de la entidad de los saldos a favor del contratista y no con cargo a la garantía única de cumplimiento tal y como se resuelve en la resolución N° 461 del 6 de junio de 2018, "por la cual se resuelven los recursos de reposición presentados contra la resolución N° 401 de 2018, mediante la cual se declaró el incumplimiento del contrato de prestación de servicios N° 254 de 2017 y se impuso una multa", también se aprecia que en ningún momento se hizo efectiva la cláusula penal del contrato pactada en la cláusula decima séptima del contrato en mención." (negrilla fuera de texto)

Como se aprecia claramente tanto en la parte motiva como resolutive de la resolución N° 401 de 2018 emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el acta de la audiencia de debido proceso adelantada por dicha entidad y lo inscrito en el Registro Único de Proponentes de ADA S.A, la sanción impuesta al contratista con ocasión de la ejecución del contrato 254 de 2017 fue una multa por incumplimiento parcial de las obligaciones del mencionado contrato.

Tercer argumento – El proponente ADA S.A tiene registrado en el RUP dos sanciones una por un (01) incumplimiento interpuesta por la secretaria Distrital de la Mujer de Bogotá y otra por una (01) Multa interpuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública, lo cual no se encuentra contemplado dentro de las circunstancias de inhabilidad del artículo 90 de la ley 1474 de 2011

En cuanto a este argumento y a partir de lo expresado en el acta de la audiencia realizada el 19 de diciembre de 2018, procedió el despacho de la Secretaría de Hacienda con el apoyo de la Secretaría Jurídica a analizar, si las dos sanciones impuestas previamente al proponente ADA S.A dan lugar a que encuentre inhabilitado a la luz de lo previsto en el artículo 90 de la ley 1474 de 2011, y sobre las cuales se hizo el siguiente análisis en la parte motiva de la resolución 751 del 26 de febrero de 2019, veamos:

"(...)

13.2. En cuanto a la reposición y los motivos de inconformidad que la fundamentan
(...)

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 35 de 169	Revisión 1

3. ADA S.A tiene dos (02) sanciones registradas en el Registro Único de Proponentes – RUP, una por un (01) incumplimiento interpuesta por la secretaria Distrital de la Mujer de Bogotá y otra por una (01) Multa interpuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública, lo cual no se encuentra contemplado dentro de las circunstancias de inhabilidad del artículo 90 de la ley 1474 de 2011.

(...)

En cuanto al argumento 3:

Tal y como se aprecia en el registro único de proponentes de la sociedad ADA S.A existe el registro de dos sanciones impuestas por entidades estatales,

- Sanción reportada por el Departamento Administrativo de la Función Pública impuesta mediante resolución N° 461 de 06 de junio de 2018 con ocasión del contrato 254 de 2017 y por valor de \$266.857.949 la cual se encuentra en firme y debidamente certificada con inscripción desde el día 10 de agosto de 2018. (Registrada en el RUP como una multa)
- Sanción reportada por el Distrito Capital de Bogotá impuesta mediante resolución N° 107 de 13 de marzo de 2018 con ocasión del contrato 282 de 2014 y por valor de \$27.988.666 en firme y debidamente certificada con inscripción desde el día 26 de julio de 2018. (Registrada en el RUP como una multa)

Así mismo cada una de estas sanciones fueron verificadas por el Municipio de Bucaramanga, se revisaron los actos administrativos que las impusieron conforme a lo previsto en el artículo 6 de la ley 1150 de 2007 modificado por el por el artículo 221 del Decreto ley 019 de 2012 en el cual reza:

“ARTÍCULO 6o. DE LA VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS PROPONENTES. Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777

www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co

Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 36 de 169	Revisión 1

cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación.

6.1. Del proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Corresponderá a los proponentes inscribirse en el registro de conformidad con los documentos aportados. Las cámaras de comercio harán la verificación documental de la información presentada por los interesados al momento de inscribirse en el registro.

El certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio. En tal sentido, la verificación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 5 de la presente ley, se demostrará exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones. En consecuencia, las entidades estatales en los procesos de contratación no podrán exigir, ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el registro.

No obstante, lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa.

Cuando la información presentada ante la Cámara de Comercio no sea suficiente, sea inconsistente o no contenga la totalidad de los elementos señalados en el reglamento



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 37 de 169	Revisión 1

para su existencia y validez, esta se abstendrá de realizar la inscripción, renovación o actualización que corresponda, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar.

La información deberá mantenerse actualizada y renovarse en la forma y con la periodicidad que señale el reglamento. La información contenida en el registro es pública y su consulta será gratuita.

6.2. De la información sobre contratos, multas y sanciones a los inscritos. Las entidades estatales enviarán mensualmente a la Cámara de Comercio de su domicilio, la información concerniente a los contratos, su cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados.

Las condiciones de remisión de la información y los plazos de permanencia de la misma en el registro serán señalados por el Gobierno Nacional.

El servidor público encargado de remitir la información, que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta.

(...)

(negrilla fuera de texto)

Conforme a lo registrado en el RUP y la verificación documental realizada por el comité evaluador se determinó que el proponente ADA S.A se encontraba incurso en la causal de inhabilidad prevista en el artículo 90 de la ley 1474 de 2011 en el cual reza:

"ARTÍCULO 90. INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO REITERADO. Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:

a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales;



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA	Página 38 de 169	Revisión 1

b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales;

c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.

La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el texto del respectivo certificado.

PARÁGRAFO. La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria."

Como se aprecia en el literal b) del citado **esta inhabilidad es aplicable para el proponente que haya sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades**. Al revisarse este literal en forma conjunta con el literal c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales, se puede apreciar el trato diferencial que le da el legislador a la imposición de multas y a la declaratoria de incumplimiento, ya que en esencia son dos figuras totalmente diferentes, veamos:

Por una parte, en el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 sobre el debido proceso en el uso de la facultad sancionatoria que tiene el Estado en aras de hacer efectivo el cumplimiento de los fines perseguidos con la contratación el cual debe garantizarse en el marco del artículo 86 de la ley 1474 de 2011, dispuso lo siguiente:



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 39 de 169	Revisión 1

"ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

*En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, **tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones.** Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. **Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.***

PARÁGRAFO. *La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.*

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas." (negrilla fuera de texto)*

A la luz de la norma anterior, es claro que existe una diferencia expresa sobre la declaratoria de incumplimiento y la imposición de una multa, lo cual ha sido desarrollado por jurisprudencia del Consejo de Estado en las siguientes sentencias:

Sobre el incumplimiento la sentencia de radicado 68001-23-15-000-1994-09826-01(28875) del diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014), Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, del Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, se expresó:

(...)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 40 de 169	Revisión 1

3. Sobre el incumplimiento contractual esta Subsección ha expresado:

“Los contratos, amén de regular o extinguir una relación jurídica de contenido económico, también pueden crear relaciones obligacionales y como quiera que en las relaciones jurídicas de esta estirpe una de las partes (el deudor) debe desplegar una conducta (la prestación) en favor de la otra (el acreedor), se sigue que el comportamiento desplegado por el deudor en favor del acreedor solo puede ser tenido como satisfacción de la prestación (pago) en la medida en que se ajuste plenamente a lo convenido.

No otra cosa se deduce de lo preceptuado en los artículos 1626, 1627 y 1649 del Código Civil al disponer, respectivamente, que “el pago efectivo es la prestación de lo que se debe”, que “el pago se hará bajo todos los respectos en conformidad al tenor de la obligación; sin perjuicio de lo que en los casos especiales dispongan las leyes” y que “el deudor no puede obligar al acreedor a que reciba por partes lo que se le deba, salvo el caso de convención contraria, y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes en casos especiales.”

En consecuencia, se estará en presencia de un incumplimiento si la prestación no se satisface en la forma y en la oportunidad debida y si además esa insatisfacción es imputable al deudor.

Y es que si la insatisfacción no es atribuible al deudor, ha de hablarse de “no cumplimiento”⁸ y esta situación, por regla general,⁹ no da lugar a la responsabilidad civil.

(...) El incumplimiento, entendido como la inejecución por parte del deudor de las prestaciones a su cargo por causas que le son imputables a él, puede dar lugar al deber de indemnizar perjuicios si es que esa inejecución le ha causado un daño al acreedor.

En efecto, como toda responsabilidad civil persigue la reparación del daño y este puede consistir en una merma patrimonial, en ventajas que se dejan de percibir o en la congoja o pena que se sufre, es evidente que en sede de responsabilidad contractual un incumplimiento puede causar, o no, una lesión de ésta naturaleza y es por esto que no puede afirmarse que todo incumplimiento irremediamente produce una merma patrimonial, impide la consecución de una ventaja o produce un daño moral, máxime si se tiene en cuenta que dos cosas diferentes son el daño y la prestación como objeto de la obligación.





Causar un daño genera la obligación de reparar el perjuicio causado con él pero si el acreedor pretende que el juez declare la existencia de esa obligación y que por consiguiente el deudor sea condenado al pago de la indemnización, aquel tiene la carga de demostrar su existencia y su cuantía.

Tal carga probatoria se encuentra establecida no solamente en el artículo 177 del C. P. C. al preceptuar que "incumbe a las partes probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen", sino también, y particularmente para la responsabilidad contractual, en el artículo 1757 del C. C. al disponer que "incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o esta."

Así que entonces es al acreedor a quien le asiste el interés de demostrar la ocurrencia del daño y la cuantificación del perjuicio sin que pueda descargar en el juzgador todo el peso de esa carga aunque éste, desde luego, cuenta con la facultad oficiosa en materia probatoria pero dentro de los precisos límites previstos en el artículo 169 del C. C. A.

Luego, si el acreedor nada prueba en torno a la existencia del daño y a la cuantía del perjuicio, no podrá abrirse paso la pretensión indemnizatoria pues sin la certeza de la ocurrencia del daño y la magnitud del perjuicio, la responsabilidad está irremediablemente condenada al fracaso.

(...) Si se tiene en cuenta que la responsabilidad derivada del contrato persigue la indemnización de los perjuicios causados, como ya se dijo, y que en la responsabilidad contractual el deudor debe estar en mora pues de lo contrario no puede reclamar la indemnización de perjuicios ni la cláusula penal en su caso, tal como lo pregonan los artículos 1594 y 1615 del Código Civil, es conclusión obligada que si alguno de los contratantes ha incumplido el otro no estará en mora, pues así lo dispone el artículo 1609 del Código Civil, y por consiguiente el incumplido no puede reclamar perjuicios o la pena.

No otra cosa puede deducirse de las normas antes mencionadas que a la letra expresan:

"Artículo 1594. Antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino sólo la obligación principal..."

"Artículo 1615. Se debe la indemnización de perjuicios desde que el deudor se ha constituido en mora, o, si la obligación es de no hacer, desde el momento de la contravención."



"Artículo 1609. En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos."

Así mismo el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, radicado 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009), noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008), Consejero ponente: Enrique Gil Botero, hizo una ilustración sobre la diferencia entre la cláusula penal y la imposición de multas en los siguientes términos:

(...)

De acuerdo con el artículo 1592 del Código Civil, la cláusula penal "(...) es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal."

Aunque las multas y la cláusula penal pecuniaria tienen una finalidad común -en lo sustancial-, que se concreta en el logro de los objetivos propuestos en el contrato; se diferencian en que la multa por regla general es conminatoria del cumplimiento de las obligaciones en razón al acaecimiento de incumplimientos parciales; la cláusula penal constituye en principio una tasación anticipada de perjuicios, a raíz de la declaratoria de caducidad o del incumplimiento definitivo del contrato, es decir, que se impone por un incumplimiento severo y grave de las obligaciones. En cuanto a esta última institución el Consejo de Estado ha expresado:

"De lo expuesto se infiere, que la cláusula penal consiste entonces en la estipulación contractual según la cual, el contratista se obliga a pagar a título de tasación anticipada de perjuicios, la cuantía que contractualmente se haya determinado, en dos eventos: a) En el evento de la declaratoria de caducidad del contrato; y b) En el evento en que se declare el incumplimiento del mismo, aún vencido el plazo de ejecución del contrato. Lo anterior, sin que sea necesario demostrar el perjuicio percibido por la administración, aunque deberá sí declararse el incumplimiento mediante acto administrativo motivado, una vez se haya garantizado el debido proceso al contratista."

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 43 de 169	Revisión 1

La doctrina también se ha referido a la cláusula penal pecuniaria, en los siguientes términos:

“La cláusula penal es, por su naturaleza y la forma en que es convenida entre las partes, secundaria y accesorio a una obligación primitiva y principal. Ella no existe, si no existe la obligación primitiva que constituye el vínculo obligatorio entre los contratantes y al cual accede con la finalidad de reforzarlo y asegurar así su cumplimiento, porque sean más firmes o mejor guardadas las obligaciones. Su causa se encuentra en el temor del incumplimiento de la obligación principal; y su fuente, en la libre voluntad de las partes.”

(...)

“La cláusula penal es estipulada además con la intención de indemnizar al acreedor el daño que le ocasiona la falta de cumplimiento o el cumplimiento tardío de la obligación principal: es, por consiguiente, compensatoria de los daños y perjuicios que sufre el acreedor, según la apreciación que de éstos hacen las partes.”

Con la imposición y ejecución de la cláusula penal se penaliza al contratista, por el incumplimiento grave del contrato, constituyendo una verdadera indemnización, que aunque parcial es definitiva, pues con ella se resarcen los perjuicios, o parte de ellos, a favor de la parte que ha cumplido el negocio.

La Sala resalta que, pese a que la cláusula penal es una tasación anticipada y definitiva de perjuicios, pueden presentarse dos situaciones: una, que el monto estipulado no cubra todos los perjuicios irrogados por el incumplimiento, es decir, que estos superan la sanción acordada; y otra hipótesis se constituye en el evento de que la entidad imponga al contratista incumplido el monto total de la cláusula, la cual puede ser considerada por el contratista como excesiva, en consideración a la ejecución parcial que haya hecho del objeto del contrato.

En ambos casos -por defecto o por exceso-, las partes deben solicitar al juez que determine el valor definitivo que una parte le debe pagar a la otra.”

(...)

4. La multa contractual se define como aquella sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración en ejercicio de su función primordial de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 44 de 169	Revisión 1

Por consiguiente, la multa contractual tiene como función primordial compeler al deudor a la satisfacción de la prestación parcialmente incumplida, es decir, tiene una finalidad eminentemente conminatoria, a diferencia de la cláusula penal, medida coercitiva mediante la cual lo que se busca no sólo es precaver sino también sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones a cargo del contratista.

Resulta entonces obvio que las multas pueden hacerse efectivas en vigencia del contrato y ante incumplimientos parciales en que incurra el contratista, pues si por medio de éstas lo que se busca es constreñirlo a su cumplimiento, no tendría sentido imponer una multa cuando el término de ejecución del contrato ha vencido y el incumplimiento es total y definitivo.

En lo relativo a la imposición de multas en contratos estatales ésta Corporación ha señalado:

(...)

1. La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración.

2. La obligación que nace de la multa es el pago de una obligación dineraria liquidada en el respectivo acto. Esta obligación de pagar una suma de dinero es distinta (adicional) de las obligaciones contractuales propiamente dichas, pues representa una carga adicional originada en una situación de incumplimiento, por la que el contratista"

(negrilla fuera de texto)

Considerando lo anterior y conforme al material probatorio allegado por el recurrente y los documentos que reposan en el expediente contractual, es claro que al proponente ADA S.A le fue declarado el incumplimiento por parte del Distrito Capital de Bogotá – Secretaria Distrital de la Mujer, mediante resolución N° 107 de 13 de marzo de 2018 con ocasión del contrato 282 de 2014 y por valor de \$27.988.666 en firme y debidamente certificada con inscripción desde el día 26 de julio de 2018, Registrada en el RUP como una multa pero en esencia es una declaratoria de incumplimiento en el cual se hizo efectiva la cláusula penal.





Y por otra parte le fue impuesta una multa por el Departamento Administrativo de la Función Pública mediante resolución N° 461 de 06 de junio de 2018 con ocasión del contrato 254 de 2017 y por valor de \$266.857.949 la cual se encuentra en firme y debidamente certificada con inscripción desde el día 10 de agosto de 2018. Registrada en el RUP como una multa, y en esencia efectivamente se trata de una multa ya que se ajusta a los supuestos señalados por la jurisprudencia.

Así las cosas, se aprecia claramente que al proponente ADA S.A de forma previa al proceso de selección que adelantó el Municipio de Bucaramanga le fue impuesta una (01) multa y una (01) declaratoria de incumplimiento, lo cual no se enmarca en ninguna de las causales de inhabilidad de que trata el artículo 90 de la ley 1474 de 2011. En este sentido se corrige la postura y convencimiento que tuvo la administración al expedir la Resolución objeto del recurso que estamos desatando, al considerar que el incumplimiento que conducía a la imposición de multas era de todas formas incumplimiento, si bien la norma del artículo 90 literal b de la ley 1474 de 2011 no especificaba que se tratara de uno u otro, interpretación que ahora se reconsidera al analizar en su teleología las tres circunstancias inhabilitantes del citado artículo, coligiendo sin duda alguna que la ley trató de manera diferente el incumplimiento parcial, ese que conduce a la imposición de multas, del incumplimiento total del contrato ese que es más gravoso y que trae consecuencias más gravosas, comportamiento que sigue siendo diferente para los efectos de las citadas inhabilidades, muy a pesar que para ambos se haga necesario declarar el siniestro de incumplimiento, para así, dar paso a las consecuencias (multas, clausula penal y/o afectaciones de las garantías).

Respecto al concepto de inhabilidad, es pertinente indicar que sobre el propósito de las inhabilidades e incompatibilidades en el estado de derecho y su carácter taxativo en la sección tercera del Consejo de Estado en sentencia de radicación 660012331000200900087 02 (47830) del nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014), Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ha expresado lo siguiente:

"(...) El régimen de inhabilidades e incompatibilidades que establece el ordenamiento jurídico colombiano obedece a claras directrices constitucionales tendientes a romper el principio de igualdad, limitando los derechos políticos y negociales de todas aquellas personas que, en virtud de sus especiales situaciones de carácter individual, puedan eventualmente colocar en peligro los intereses generales y el bien común, depositados en las entidades estatales. Se trata de todo un régimen de limitación de derechos a partir del establecimiento de prohibiciones por razones de interés público –por lo tanto, de origen y justificación en las finalidades mismas del Estado– que deben soportar todos aquellos que se encuentren incurso en las hipótesis que el legislador establece para estos propósitos.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 46 de 169	Revisión 1

De manera concreta, la existencia de inhabilidades e incompatibilidades se sustenta en el principio constitucional de que el interés público prevalece sobre el interés particular, y de que el interés general debe ser el propósito y conducta dominante para el ejercicio de la función administrativa, la cual implica el desarrollo de los conceptos de moralidad e imparcialidad; por estas razones quienes eventualmente entren en conflicto con estos postulados del ordenamiento supremo deben marginarse de los procesos públicos o de la posibilidad de contratación con las entidades estatales.

La Constitución y el legislador quieren la mayor transparencia y pulcritud en el manejo de las decisiones públicas y, sobre todo, en el destino de los recursos presupuestales vinculados con la contratación, con el propósito de que éstos no se trasladen a sujetos que pueden caracterizarse legalmente por estar incursos en conflicto con el interés general. Cualquier actitud complaciente con el individualismo o con los intereses personales para el manejo del Estado resulta reprochable frente al ordenamiento jurídico, en especial en materia contractual, donde el legislador ha elevado a conducta punible todas aquellas relaciones contractuales con sujetos incursos en prohibiciones en razón de sus conflictos con el interés general.

En esta materia, la insistencia del ordenamiento contiene especiales connotaciones públicas y jurídicas. Al respecto sostiene la Corte Constitucional:

“Las inhabilidades constituyen una limitación de la capacidad para contratar con las entidades estatales, que de modo general se reconoce a las personas naturales y jurídicas, y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito del sujeto que lo incapacita para poder ser parte en una relación contractual con dichas entidades, por razones vinculadas con los altos intereses públicos envueltos en las operaciones contractuales que exigen que éstas se realicen con arreglo a criterios de imparcialidad, eficacia, eficiencia, moralidad y transparencia. Es por ello que se prohíbe que accedan a la contratación estatal las personas que tengan intereses contrarios a los de las entidades públicas con la cual contratan o que carezcan de los requisitos o condiciones que puedan repercutir en el correcto, eficiente y eficaz cumplimiento del contrato...”

Por esta razón se concretan en el ordenamiento jurídico las llamadas incompatibilidades o inhabilidades, que constituyen, ambas, prohibiciones. En el primer caso, por regla general, para quienes desempeñan o desempeñaron un cargo público, para contratar con el Estado; esto con el fin de mantener la transparencia, imparcialidad y moralidad de la misma, si se tiene en cuenta que los intereses personales del servidor público definidos por el constituyente o el legislador pueden entrar en conflicto con el interés general si se celebra un determinado contrato. Estos



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 47 de 169	Revisión 1

conflictos en la mayoría de los casos se refieren a la relación laboral, al parentesco, a vínculos afectivos o de matrimonio.

El legislador, en virtud de consideraciones de política legislativa y de los intereses generales, puede establecer otros criterios para efectos de estas modalidades restrictivas. En este sentido, define las inhabilidades e incompatibilidades como "las que recogen una relación de circunstancias vinculadas a la persona misma del contratista y cuya presencia impide la celebración del contrato, so pena de verse afectado de nulidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales a que haya lugar".

La inhabilidad, por el contrario, resulta por lo general imputable al posible contratista o particular que desee acceder a un cargo público. Se trata así mismo de consideraciones personales definidas por el legislador que limitan su posibilidad de acción dentro del tráfico jurídico. **Las inhabilidades e incompatibilidades son entonces de derecho estricto, de interpretación restrictiva, de régimen taxativo y expreso, de imposible interpretación o aplicación analógica.**

Así las cosas, las inhabilidades hacen referencia a situaciones imputables al contratista que le impiden la celebración de cualquier tipo de contrato estatal por un tiempo determinado, mientras que las incompatibilidades se predicen respecto a la celebración del contrato circunscrito a una determinada entidad y por un tiempo igualmente señalado en razón a vinculaciones de orden laboral, vínculos de parentesco, vínculos de afecto o de interés.

El Consejo de Estado, a su vez, reconoce las inhabilidades e incompatibilidades como "preceptos jurídicos que establecen prohibiciones de diversa índole, destinadas, tanto a los servidores públicos como a los particulares, con el objeto de lograr, en lo que a la contratación pública atañe, la transparencia, objetividad y la imparcialidad de la misma"

Para el caso concreto de la ley de contratación estatal, el Consejo de Estado ha explicado el alcance ideológico y político de estas prohibiciones; al respecto ha sostenido:

"De conformidad con la filosofía inspiradora de la normativa contenida en la Ley 80 de 1993 y particularmente en lo relacionado con la razón de ser de la normativa de causales de inhabilidad e incompatibilidad para contratar, se tiene que indudablemente han sido intereses públicos de carácter general los que han evidenciado la necesidad, de que los procesos de selección de los contratistas que establecen vínculos para con la administración se adelanten dentro de parámetros de transparencia, moralidad e igualdad, para todos aquellos que concurren al proceso de selección. Esta es la razón de ser de la



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 48 de 169	Revisión 1

existencia de causales específicas de inhabilidad e incompatibilidad, que buscan impedir que tanto en la etapa del proceso licitatorio o de concurso como en el acto mismo de contratación se permita la participación de aquellas personas que por su condición de cercanía, afecto o alianza filial para con quienes ostentan posiciones directivas en la administración puedan participar en los procesos de selección, pues dicha circunstancia no resulta conveniente ni sana para la correcta ejecución de los cometidos estatales de la contratación....

En materia contractual, la finalidad perseguida por el Ordenamiento jurídico no es otra que la de salvaguardar el interés general, dotándolo de garantías para cumplir con los principios de transparencia e imparcialidad de la función administrativa y legitimar el proceso de contratación del Estado. No obstante, el legislador incorpora conductas bajo el título genérico de inhabilidades o incompatibilidades, sin hacer distinción, como si se tratara de fenómenos similares, tal como ocurre en materia de contratación estatal, donde el artículo 8º de la Ley 80 de 1993 comprende bajo el título de inhabilidades e incompatibilidades una serie de conductas, todas ellas prohibitivas para participar en licitaciones o celebrar contratos, y con efectos similares, es decir, excluyentes de los procesos contractuales del Estado."

(negrilla fuera de texto)

De conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado, las inhabilidades y las incompatibilidades para contratar son de expresas y taxativas, solo admiten una interpretación restrictiva en el marco de lo expresado en la ley. Así las cosas para el caso concreto, es claro que el comité evaluador del Municipio de Bucaramanga enmarca las sanciones impuestas al proponente ADA SA con lo expreso en el literal b) del artículo 90 de la ley 1474 de 2011 en el cual reza: "b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales;", en el cual el legislador establece como causal de la inhabilidad el hecho que el proponente haya previamente sido objeto de al menos dos (02) declaratorias de incumplimiento contractual durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales, sin embargo, para el caso particular el proponente no ha sido objeto de dos (02) declaratorias de incumplimiento, sino fue objeto de la imposición de una (01) multa y la declaratoria de un (01) incumplimiento, lo cual no genera inhabilidad alguna para contratar a la luz de la citada norma.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 49 de 169	Revisión 1

Por lo anterior y dado a la restricción que tiene el comité evaluador de interpretar esta norma más allá de lo que taxativamente expresa el legislador, le asiste razón al recurrente al expresar que el comité evaluador cometió un error al verificar los requisitos habilitantes, ya que la sociedad ADA S.A cuenta con la capacidad jurídica para contratar teniendo en cuenta que durante la vigencia fiscal 2018 fue objeto de una (01) declaratoria de incumplimiento y la Imposición de una (01) multa, situación que no ha sido prevista como inhabilidad en la normatividad colombiana.

(...)” (negrilla y subrayado fuera de texto)

Como se señala en los argumentos que tuvo en cuenta la Secretaría de Hacienda al momento de resolver el recurso de reposición interpuesto por ADA S.A, concluye que el comité evaluador incurrió en un error al momento de rechazar la propuesta de ADA S.A, ya que el rechazo estuvo sustentado en que el proponente tenía registrados dos (02) incumplimientos, cuando lo que le ha sido impuesto al proponente es una (01) multa y una (01) declaratoria de incumplimiento contractual, lo cual no se enmarca en ninguna de las causales de inhabilidad que establece el artículo 90 de la ley 1474 de 2011.

De acuerdo con lo anterior, no le asiste razón al equipo auditor, ya que incurre en el mismo error que incurrió el comité evaluador, al darle una interpretación analógica a una inhabilidad, lo cual tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, es inadecuado. Las inhabilidades al ser restricciones o limitaciones para el ejercicio de un derecho por parte del proponente, tienen una aplicación taxativa y una interpretación restrictiva, luego no puede argumentarse que haber sido objeto de imposición de una multa derivada de un incumplimiento parcial, es igual que haber sido objeto de la declaratoria de un incumplimiento contractual siendo esta última un mecanismo que se utiliza para hacer efectiva la cláusula penal, de ser así, el legislador no hubiera dado un trato diferenciado en cuanto al número de multas impuestas a un contratista para que la inhabilidad por incumplimiento reiterado presente en el artículo 90 de la ley 1474 de 2011 se produzca.

Por ejemplo, en el literal a) de dicho artículo se establece que quedará inhabilitado el contratista que haya sido objeto de imposición de cinco (05) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, durante una misma vigencia fiscal con una o varias Entidades Estatales. Valga resaltar que, si el fin de las multas es presionar al contratista que no ha cumplido conforme lo pactado, para que proceda la imposición de la multa NECESARIAMENTE debe anteceder la declaratoria de incumplimiento de esa o esas obligaciones, mas no de la totalidad del contrato, ya que el mismo debe estar en ejecución. No resulta procedente imponer la multa sin demostrar y declarar que en efecto hubo incumplimiento en parte de la prestación, declaración y decisión que hace la administración luego de adelantar un proceso contra el contratista, con respeto del debido proceso, defensa y plenas garantías para el contratista.

En cambio, el literal b) establece que quedará inhabilitado el contratista que haya sido objeto de declaratoria de incumplimiento contractual en por lo menos (2) contratos durante la ejecución de



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 50 de 169	Revisión 1

uno o varios contratos, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales. Lo cual como vemos, al ser más grave la declaratoria de incumplimiento contractual por su naturaleza y efecto diferente a la multa, se requiere un número de menor de declaratorias de incumplimiento contractual que de imposición de multas para quedar inhabilitado. Al ser taxativa la expresión "declaratoria de incumplimiento contractual" debe entenderse como al declaratoria de incumplimiento del contrato después de fenecido el plazo y no como un incumplimiento parcial, primero porque el legislador nunca abrió la posibilidad que dicha restricción se aplicara de esa forma en los incumplimientos parciales, de ser así, taxativamente lo habría previsto y segundo porque al existir un trato diferenciado en el mismo artículo tanto a la imposición de multas como a la declaratorias de incumplimiento contractual, es claro que son sanciones diferentes, con consecuencias diferentes, luego no puede hacerse ningún tipo de analogía, y en caso de duda respecto a la aplicación de la misma, siempre deberá interpretarse a favor de la parte más débil en la relación contractual, que en este caso es el proponente conforme a los principios generales del derecho y los principios generales de la función administrativa del Estado.

Y finalmente, al ver el literal c) de la misma normativa, vemos claramente que esta combina los dos tipos de sanciones, y establece que quedará inhabilitado el contratista que ha sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal con una o varias Entidades Estatales. Lo cual claramente denota un trato diferenciado por parte del legislador, al contratista que es sancionado con la imposición de multas al que es sancionado con una declaratoria de incumplimiento contractual. Luego es incorrecto, presumir que el hecho que la imposición de una multa se produzca por el incumplimiento parcial o la mora en el cumplimiento de las obligaciones por parte de un contratista, sea igual a la declaratoria de incumplimiento contractual, ya que esta última se produce cuando al finalizar el plazo de ejecución del contrato se evidencia que el objeto contractual no se cumplió y debe hacerse efectiva la cláusula penal como mecanismo resarcitorio encaminado indemnizar los perjuicios que sufre la parte cumplida, en virtud de la condición resolutoria tácita que contienen los contratos bilaterales en virtud del artículo 1546 del Código Civil. Resta decir que si la interpretación del alcance y sentido de las inhabilidades consagradas en este artículo 90 de la ley 1474 de 2011 fuese como lo hacen los respetables auditores, bastaría con la consagrada en el literal a) que consagra la de haber sido multado en 5 o más ocasiones, dentro de lo cual podrán haber los dos incumplimientos del literal b) o las dos multas y un incumplimiento del literal c).

La diferencia sustancial de lo que es una multa y lo que es una declaratoria de incumplimiento contractual, ha sido señalado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018) bajo el radicado 25000-23-26-000-2009-00082-01(52549) y Consejera Ponente Marta Nubia Velásquez Rico, en la cual se expresó:

(...)

A su turno, el Consejo de Estado, a propósito de su diferencia con la función resarcitoria - encaminada a reparar las consecuencias de la inexecución- o indemnizatoria que puede entrañar la sanción inmersa en la cláusula penal pecuniaria propiamente, **de manera reiterada ha destacado que la multa "se define como aquella sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración (...) con el objeto de constreñir o apremiar**



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 51 de 169	Revisión 1

al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual"

Semejante ha sido el entendimiento dispensado por esta Subsección frente a la figura de las multas al sostener que **"tienen naturaleza conminatoria – sancionatoria y no indemnizatoria"**

Atendiendo a esa misma lógica, en lo que atañe a la cláusula penal como mecanismo indemnizatorio de perjuicios, esta Subsección ha discurrido que **la declaratoria de incumplimiento encaminada a hacer efectiva aquella podrá realizarse luego de vencerse el plazo contractual, autorización que, como se anotará en el acápite siguiente, no podrá hacerse extensiva en el evento en que esa declaratoria se produzca con miras a imponer una multa:**

"... la Administración podrá declarar el incumplimiento del contratista luego de que se haya vencido el plazo contractual, sin que éste hubiere ejecutado la totalidad de la obra, entregado todos los bienes o prestado el servicio convenido, únicamente como medida para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria" (destaca la Sala).

(...)

También es relevante acotar que **la multa se encuentra concebida para el acaecimiento de circunstancias constitutivas de incumplimientos parciales y atribuibles al contratista, toda vez que las situaciones que acarreen una infracción grave a los mandatos del negocio jurídico que ponga en riesgo la ejecución del objeto contractual y conlleve a su parálisis darán lugar al ejercicio de una sanción más severa.** (negrilla fuera de texto)

Por todo lo expuesto anteriormente, se solicita respetuosamente al equipo auditor desvirtuar esta observación, ya que con la revocatoria de la resolución 2151 de 2018, lo que hizo la Secretaría de Hacienda fue proteger al Municipio de Bucaramanga al prever un eventual y futuro pleito, reconociendo la errada interpretación de las inhabilidades por incumplimiento reiterado que dio el comité evaluador el 19 de diciembre de 2019, sin que con dicha acción correctiva de la administración se contravengan los principios de legalidad, transparencia, moralidad, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, ya que precisamente, en virtud de la aplicación de los principios de la Contratación Estatal como lo son el principio de legalidad, debido proceso, transparencia y selección objetiva; la Secretaría de Hacienda adoptó la decisión que correspondía de acuerdo con lo probado en el expediente contractual, lo evidenciado en los informes de evaluación y lo sustentado y probado por el proponente ADA S.A en el recurso interpuesto. Y de no haberse hecho así, el Municipio de Bucaramanga se hubiera visto expuesto a responder patrimonialmente por el daño antijurídico que le sería imputable, causado por el actuar incorrecto de sus funcionarios al momento de rechazar la propuesta del proponente ADA S.A argumentando una inhabilidad inexistente, en dicho caso si se hubiera lesionado el patrimonio público y el principio de selección objetiva que persigue la Contratación Estatal.





De acuerdo con lo anterior, la presente observación del respetable equipo auditor, debe ser desvirtuada, ya que tampoco le asiste razón alguna al órgano de control, al afirmar que se incurrió en una celebración indebida de contratos, ya que como se explicó, correspondía a la Secretaría de Hacienda reponer la resolución 2151 de 2018, toda vez que la misma sustentaba una declaratoria de desierto en una inhabilidad inexistente, y como se explicó, de no haberse hecho, el Municipio de Bucaramanga hubiera sido expuesto a responder ante las autoridades judiciales por el rechazo de una oferta por situaciones alejadas del principio de selección objetiva. Así mismo, como se aprecia claramente en los informes de evaluación que reposan en el expediente contractual facilitado por el Municipio a la Contraria Municipal y lo que está publicado en el SECOP 1, el proponente ADA S.A fue considerado habilitado por el comité evaluador en los aspectos técnicos, financieros, de organización y experiencia según lo solicitado en el pliego de condiciones, y el único aspecto que fue objeto de discusión en el informe final de evaluación y durante la audiencia del 19 de diciembre de 2019 era la capacidad jurídica del proponente con ocasión de una presunta inhabilidad que la cual fue objeto de discusión vía recurso de reposición”.

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:

Una vez examinada la respuesta de la Alcaldía de Bucaramanga, para la presente observación, el Equipo Auditor aclara que si bien es cierto, se incurrió en un error involuntario de transcripción al señalar que el Recurso de Reposición fue radicado el 15 de Enero del 2017, no cabe duda razonable al respecto de este trámite administrativo toda vez que tal como reposa en la carpeta contractual, existe un Recurso de Reposición emanado por el Proponente ADA S.A., en contra de la Resolución 2151 del 2018, siendo este Recurso radicado el 15 de enero o del 2019, fecha correcta y la cual se hace pertinente este despacho precisar. Así las cosas y aclarado el anterior argumento, el Equipo Auditor analiza cada una de las alegaciones de hecho y de derecho, es evidente que los argumentos que sustenta el Recurso y los argumentos que motiva la Administración Municipal, para conceder el mismo por medio de la Resolución No. 751 del 26 de febrero de 2019, Acto administrativo que resuelve el Recurso de Reposición (impetrado por el oferente ADA S.A.), revive un negocio jurídico, que pese a ser declarado desierto en su momento por razones debidamente motivadas; con la Resolución del Recurso y bajo argumentos de hecho y de derecho que no son valorados con legalidad y proporcionalidad a la luz de lo establecido en el CPACA, especial en su artículo 77 y siguientes, toda vez que las pruebas aportadas por el recurrente, no son suficientes para concluir hechos o situaciones jurídicas diferentes a la

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 53 de 169

vislumbrada, es decir se puede avizorar, que evidentemente ADA S.A., si había incurrido en dos incumplimientos, bien sea parciales o totales en etapa de ejecución de un contrato, los cuales fueron decretados en el año 2018 por entidades como la Secretaria Distrital de la Mujer y el DAFP según actos administrativos -Resolución No. 401 de mayo 21 de 2018 (expedida por el DAFP) y Resolución No. 107 del 13 de marzo de 2018 (Secretaria Distrital de la Mujer), tal como se indica en el expediente contractual.

La motivación de un acto implica que la manifestación de la Administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos, tal como lo ha señalado la jurisprudencia en diferentes ocasiones.

Ahora bien respecto a participar en procedimientos de selección, ni celebrar contratos, las personas naturales o jurídicas que se hallen incursas en alguna de las causales de inhabilidad o incompatibilidades preceptuadas en la Constitución Política y la Ley, en especial las estatuidas en la Ley 80 de 1993, la Ley 734 de 2002, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, así como las que las modifiquen o complementen.

Es claro que ADA S.A. (Oferente), se encontraba inhabilitada, según Ley 1474 de 2011 artículo 90 del literal b) "... Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales", como bien se puede observar, los actos administrativos que impusieron multas por incumplimiento en su momento en contra de ADA S.A., están en firme y gozan de presunción de legalidad, hasta que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo decrete su nulidad o hasta que los mismos sean revocados por quien los profirió.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 54 de 169	Revisión 1

Para el Equipo Auditor, existe una presunta inhabilidad por parte del Proponente ADA S.A., para ser seleccionado en la cualquiera de los procesos cursados en la licitación pública y procesos contractuales auditados.

Así las cosas, estas vías de hecho ocasionaron una presunta celebración indebida del contrato, que pese haber sido declarado desierto (Resolución No. 2151 del 19 de diciembre de 2018) por la Administración Municipal, posteriormente con argumentos carentes de certeza expresados por ADA S.A., la Administración Municipal validó dichos argumentos, feneciendo la declaratoria desierta y contrario sensu revive el proceso contractual grupo I, siendo posteriormente adjudicado al oferente ADA S.A., para la ejecución del contrato No. 130, contrato que a la fecha, presenta un incumplimiento en tiempo de ejecución, debido a un avance del 15%, tal como se puede destacar en el sistema de contratación pública – SECOP.

No cabe duda de los incumplimientos evidentes del proponente ADA S.A., hecho que fue consumado en la expedición de actos administrativos que allí lo señalan y que se hace alusión en la observación y que no fue plenamente desvirtuada por la Entidad auditada.

Por lo anteriormente expuesto, se mantiene la observación y se configura un Presunto **HALLAZGO ADMINISTRATIVO, DISCIPLINARIO y PENAL** el cual deberá incluirse en el plan de mejoramiento suscrito por el Representante Legal de la entidad, con el fin de que se implemente lo pertinente, al evidenciar por parte del Equipo Auditor que la Administración Municipal incurrió en presuntos incumplimientos al principio de planeación, transparencia, legalidad, moralidad pública, al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la celebración indebida de contratos, Ley 1474 de 2011, la Ley 599 de 2000 y la Ley 734 de 2002 al seleccionar un oferente – ADA S.A., en condiciones de inhabilidades existentes, producto de la revocatoria de una declaratoria desierta del Grupo I de la licitación SH-LP-001-2018 y revivir un negocio jurídico con vicios y nulidades que aún son sobrevivientes, lesionando el patrimonio público y demás principios establecidos en el Estatuto de Contratación Pública.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 55 de 169	Revisión 1

DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:

Alcance del Hallazgo: ADMINISTRATIVO
Presuntos Responsables: Alcaldía de Bucaramanga – Secretaria de Hacienda

Alcance del Hallazgo: DISCIPLINARIO
Presuntos Responsables: MIREYA FORERO BOLAÑOS
 Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga

Presuntas Normas Violadas: Ley 734 de 2002, Artículo 34. Numeral 1°

Alcance del Hallazgo: PENAL
Presuntos Responsables: MIREYA FORERO BOLAÑOS
 Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga

Presuntas Normas Violadas: Ley 599 de 2000, artículo 410

FALENCIAS EN MODULO DE REGISTRO DE EMBARGOS CONTRATO 029 DE 2019 (OBSERVACIÓN No. 2)

El Equipo Auditor en el desarrollo de la Auditoria Exprés No. 021, evidenció en el contrato No. 00029 de 2019, que existe un módulo denominado embargos. Dicho modulo se encarga de registrar la medida cautelar u orden judicial emitida por el Juzgado respectivo en aras de dar acatamiento a las disposiciones judiciales y jurisdiccionales de los Jueces de la República, sin embargo, una vez efectuadas las entrevistas respectivas al personal encargado de la operatividad de este



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 56 de 169	Revisión 1

módulo, el Equipo Auditor constató que solo es posible registrar en el sistema un solo embargo en tal modulo y no es posible ingresar varias medidas cautelares a los Usuarios registrados en este software, razón por la cual las demás medidas que se radicarán en orden cronológico, serian organizadas de manera manual, hasta que el sistema deje incorporar una a una estas novedades. Esta falencia, concluye la no trazabilidad de los procesos de embargo, pues al no permitir ingresar más de dos medidas cautelares, dicho control de cantidad de embargos, debe realizarse manualmente, creando una discordancia entre la información registrada en el sistema y la documentación que reposa manualmente que versan sobre dichas medidas cautelares.

Lo anterior denota una presunta vulneración a los principios establecidos en el Art. 593 del Código General de Proceso, ley 1564 de 2012, en virtud de los principios de colaboración armónica y coordinación entre las diferentes ramas, órganos y entidades del poder público (artículos 113 de la Constitución Política; 3, numeral 10°, del CPACA, y 6 de la Ley 489 de 1998) y demás normas del Código Civil.

En este orden de ideas, al no dejar registrar más de un embargo a un usuario, en dicho módulo de manera digital, estaría creando futuras vías de hecho y absteniéndose al cumplimiento a las órdenes judiciales, sanciones y futuros procesos disciplinarios, debido a la no inclusión de la pluralidad de embargos emitidos por los distintos Jueces de la Republica según su jurisdicción y competencia, toda vez que la finalidad del sistema de software es incorporar un desarrollo tecnológico que sea integral, donde se refleje en tiempo real las novedades y actualizaciones de la gestión de nómina y/o recurso humano al interior de la Entidad.

Al no efectuar el debido registro de los embargos, en orden cronológico estaría incurriendo la Administración Municipal en una Presunta falta al Principio de Planeación toda vez que desde la creación de la necesidad contractual, la Administración debió prever que un Funcionario puede ser acreedor de varios embargos en diferentes o similares tiempos cronológicos.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 57 de 169	Revisión 1

RESPUESTA DE LA ENTIDAD A LA OBSERVACIÓN:

*“Me permito aclarar que en el **SISTEMA DE RECURSO HUMANO - NÓMINA** adquirido según contrato No. 29 de 2019, si permite registrar más de una novedad de embargo para aplicarlo mes a mes según corresponda a los funcionarios adscritos a la administración municipal, luego no le asiste razón al equipo auditor al afirmar que el software de nómina solo permite registrar un embargo.*

Procedo a ilustrar la funcionalidad del software en este aspecto con un ejemplo de un registro que ya reposa en dicho sistema de información:

El funcionario PINZÓN SERRANO JORGE ALBERTO en el mes de septiembre, tiene registrado dos embargos, el primero es un Embargo de la cooperativa Coompartir y el segundo un embargo por un proceso judicial por alimentos, tal y como se evidencia en las siguientes capturas de pantalla del sistema:



EMBARGOS

Datos correspondientes al mes de Septiembre del año 2019 para el periodo 3.

Empleado: 2414 PIN: ON SERRANO JORGE ALBERTO

Datos del Embargo	
Tipo de Embargo:	EMBARGO COOP. COMPARTIR
Fecha del Embargo:	13/09/2019
Juzgado:	900145
No. Oficio:	64914
Monto del Embargo:	1.910.000.00
Porcentaje:	0.000000 %
Valor de la Cuota:	344.126.00
Periodos de Pago:	Mensual
Porcentaje Cesantías:	0.00
Porcentaje Primas:	0.00
Saldo:	1.910.000.00
Valor Fijo:	344.126.00
No. de Cuotas:	5
Estado Actual:	Nuevo
Concepto Descuento:	709
EMBARGO	
Valor Comisón:	0.00

Numero del Proceso(23): 3626

Carra 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Computador652277/6303777
 www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



Datos correspondientes al mes de Septiembre del año 2019 para el periodo 3.

Empleado: 2414

PINZON SERRANO JORGE ALBERTO

Datos del Embargo	Datos del Demandante	Factores a Embargar
Tipo de Embargo: EMBARGO FAMILIAR 1		
Fecha del Embargo: 01/04/2019		
Juzgado: 682762042002	002 PROMSC MPAL FLORIDABLANCA	
No. Oficio: 2010009600		
Monto del Embargo: 25,129,640.00	Saldo: 25,129,640.00	
Porcentaje: 0.000000 %	Valor Fijo: 590,173.00	
Valor de la Cuota: 590,173.00	No. de Cuotas: 42	
Periodos de Pago: Mensual	Estado Actual: Nuevo	
Porcentaje Cesantías: 0.00	Concepto Descuento: 701	
Porcentaje Primas: 0.00	EMBARGO FAMILIAR 1	
	Valor Comisión: 0.00	

Número del
Proceso(23):

6827620420020200000000

Se aclara que en el Módulo de Nómina se incluyen las novedades de Embargo que efectivamente se le van a descontar al funcionario mes a mes, de acuerdo a la prelación, fecha y concurrencia de las medidas cautelares que hayan en contra del funcionario y que la Administración procede a organizar para su respectiva aplicación; si se desean incluir los embargos en orden cronológico que por capacidad de endeudamiento o por prelación tengan alguna dificultad para su aplicación, el sistema también cuenta en el módulo de Tesorería con una opción de menú por la ruta: Archivos // Registros de Embargos // , donde se pueden incluir todas las medidas cautelares por tercero según se requiera.

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente se solicita al órgano de control desvirtuar esta observación, ya que como se indicó previamente, el sistema si permite el registro de más de una novedad de embargo según se requiera y que además cuenta con varias opciones para realizar dicho proceso. Por lo expuesto, en ningún momento se ha vulnerado el principio de planeación en este proceso

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 60 de 169	Revisión 1

contractual y tampoco se afecta las disposiciones propias del Código General del Proceso y los principios de la función administrativa, como lo es la colaboración armónica entre las Entidades del Estado.”

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

El equipo auditor considera que una vez revisada la respuesta allegada por la Entidad, se puede evidenciar que el **SISTEMA DE RECURSO HUMANO - NÓMINA** adquirido según contrato No. 29 de 2019, si permite registrar más de una novedad de embargo para aplicarlo mes a mes según corresponda a los funcionarios adscritos a la administración municipal, dado los pantallazos anexados en la respuesta y permite desestimar las afirmaciones dadas por el funcionario encargado de Nomina Manuel Osses Noriega, en entrevista realizada por el Equipo Auditor con fecha 17 de Septiembre de 2019, donde manifestaba que “El software solo permite registrar un solo embargo a cada funcionario, y los demás se dejan en cola pero de forma manual, la priorización se realiza de forma manual.”

Para confirmar lo anterior el equipo auditor realizo entrevista con los profesionales de soporte y apoyo al sistema Recurso humano – Nomina asociados al área de TIC y por medio de revisión de campo el equipo auditor pudo evidenciar el proceso para agregar más de un embargo a los funcionarios, como evidencia de lo anterior se anexa entrevista de fecha 28 de Octubre entre el equipo auditor y los profesionales antes mencionas y los anexos de pantallazos del proceso de registro de embargos y de funcionarios que ya cuentan con más de un embargo, así mismo los funcionarios de la Administración central allegan evidencia de la liquidación de dichos embargos, como se puede constatar en el formato de liquidación de nómina.

Por lo anteriormente expuesto, la observación queda desvirtuada toda vez que la entidad allega la información y evidencia correspondiente con el fin de subsanar lo observado por el Equipo Auditor y evidenciado en las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Administración central.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 61 de 169	Revisión 1

**HALLAZGO No. 2 ADMINISTRATIVO- DISCIPLINARIO
INCUMPLIMIENTO LICENCIA DE MOTOR DE BASE DE DATOS – CONTRATO
029 DE 2019 (OBSERVACION Nro. 3)
INCUMPLIMIENTO A LA ETAPA DE LIQUIDACION DEL CONTRATO No. 029
DE 2019 (OBSERVACIÓN Nro. 4)**

OBSERVACIÓN No. 3:

De lo observado por el Equipo Auditor y en razón a la entrevista realizada el 16 de septiembre de 2019 al Supervisor del Contrato y al Equipo Técnico, se evidenció que a la fecha de revisión, la entidad no contaba con la licencia del motor de base de datos, la cual está a nombre de Stefanini Sysman S.A.S (Contratista), así mismo, se evidenció que al vencimiento del contrato (06/06/2019) la Administración Central esté operando el Software sin la totalidad de las licencias para su uso.

Con lo anteriormente expuesto, se denota una presunta falta de Planeación y violación a los Principios consagrados en el Decreto 1008 de 2018, la Ley 23 de 1982, la Ley 1915 de 2018, el Decreto 1082 de 2015 y la Ley 80 de 1993, el Decreto 734 de 2012 en concordancia a los postulados que rigen la función pública Art. 209 de la Constitución Política de Colombia, toda vez que dentro del contrato No. 0029 de 2019 se pactó un objeto contractual relacionado a la expedición de la licencia de uso respectiva para el Municipio de Bucaramanga, con todas sus anexidades, conllevando a que en la actualidad el contratante está haciendo uso de un software que no posee en su integralidad, generando así un riesgo a la Entidad al estar expuesta a una posible vulneración de los derechos de autor, ya sean patrimoniales o morales, de los titulares de derecho del software.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD A LA OBSERVACIÓN No. 3:

"El equipo auditor manifiesta en su observación que la ausencia de la licencia del motor de base de datos, da lugar a que se esté operando un Software sin la totalidad de las licencias para su uso y una presunta falta de planeación. De acuerdo con dicha observación me permito explicar al ente de control fiscal como opera la adquisición de dicha licencia:



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 62 de 169
			Revisión 1

Las licencias de base de datos ORACLE únicamente puede ser vendidas por la empresa matriz ORACLE CORPORATION; ninguna otra empresa en el mercado puede comercializar dichas licencias, tampoco surtir como intermediario en la adquisición de las mismas, además en la compra de licencias es necesario que la empresa que desea adquirir la licencia del motor de base de datos haga todo el proceso de adquisición, esto incluye un trabajo técnico de verificación de compatibilidad de la plataforma, así como un estudio de las capacidades de operación de los sistemas, adicionalmente dichas licencias se dan por cantidad de procesadores.

En el contrato No. 029 de 2019, en el ítem de compatibilidad de la plataforma consignado dentro de la ficha técnica, según parágrafo de la cláusula primera del mismo, en lo que respecta a la compatibilidad de la plataforma, las partes establecieron:

“De acuerdo con la infraestructura disponible en el centro de datos del municipio de Bucaramanga, se deben tener en cuenta los siguientes parámetros; descripción:

1. Base de datos:

- *MySql versión 5.6*
- *SQL Server versión 2016*
- *Sistemas estables de código abierto para la gestión de base de datos relacional (RDBMS), con lenguaje de consultas SQL, de arquitectura web, que soporte transacciones y que existan controladores de conexión .NET, ODBC, OLEDB, JDBC, PHP, entre otros. (ejemplo: Postgre SQL versión 10.3).*
- **ORACLE, siempre y cuando los gastos de licenciamiento y otros gastos que genere su operación sean asumidos por el contratista”**
(negrilla fuera de texto)

Como se aprecia en la misma el contratista tenía la opción de proponer para la base de datos, entre otras opciones, ORACLE, siempre y cuando los gastos de licenciamiento y otros gastos que genere su operación fueran asumidos por el contratista. Esta especificación se enmarca dentro de la adquisición, instalación, implementación, configuración, migración, capacitación, soporte y puesta en funcionamiento del sistema de información para la administración del recurso humano con su respectiva licencia de uso para el municipio de Bucaramanga, objeto contractual de este proceso.

Como se aprecia en la mencionada cláusula, en ningún momento el contrato exigía que en el caso de usar la base de datos en ORACLE debería emitirse licencia a nombre del Municipio, ya que la



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 63 de 169	Revisión 1

licencia que como tal se está adquiriendo en este contrato es la licencia de uso del Software de Nomina, cuyo autor es STEFANINI SYSMAN S.A.S, mas no un servicio el servicio ORACLE.

*Vale la pena señalar también, que el software adquirido por la Administración tiene la respectiva licencia del motor de base de datos No. **CSI N° 22377246** (tal y como consta en certificado adjunto) , la cual fue adquirida por el contratista STEFANINI SYSMAN S.A.S a través de gestión realizada ante uno de los asesores con los que cuenta la multinacional ORACLE CORPORATION, adelantando todas las validaciones técnicas y legales.*

En su momento, según directrices de ORACLE, la adquisición de la licencia base de datos, únicamente podía hacerse de manera directa por y a nombre del contratista STEFANINI SYSMAN S.A.S quien realizaba la implementación de software en el Municipio y con uso exclusivo del Municipio, pero luego se indicó que una vez culminada esta etapa, debería procederse con la cesión de la licencia de uso a fin que el Municipio de Bucaramanga pasara a ser el propietario de la misma como usuario final.

*En la actualidad la licencia de ORACLE para la base de datos está a nombre de STEFANINI SYSMAN S.A.S y de manera conjunta se está realizando la gestión con representantes de ORACLE CORPORATION, con el fin de finalizar el proceso de cesión de la licencia de la base de datos No. **CSI N° 22377246**, tal y como se evidencia en los correos adjuntos. Por otra parte, es importante aclarar que tanto la administración municipal como el contratista adelantaron todos los trámites dentro de los tiempos de ley y que la demora en la expedición del certificado de la cesión de dicha licencia está en manos de un tercero como lo es la empresa multinacional ORACLE CORPORATION.*

Como se indicó anteriormente, y como es de pleno conocimiento de ORACLE CORPORATION, la licencia motor base datos ha sido legalmente expedida a nombre del contratista quien como tal es el autor del software, luego no le asiste razón al órgano de control al afirmar que se está haciendo uso de un software que no posee en su integralidad, ya que el mismo si ha sido adquirido de manera integral con su respectiva licencia de uso y cumpliendo con las especificaciones técnicas propuestas por el Municipio. Lo único que falta en estos momentos es el certificado de la cesión de dicha licencia, trámite que está en manos de la multinacional ORACLE CORPORATION.

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente se solicita al órgano de control desvirtuar esta observación, ya que como se indicó previamente, en la adquisición del software derivado del contrato de compraventa 029 de 2019 por parte del Municipio de Bucaramanga, se ha contado con las respectivas licencias expedidas conforme a las disposiciones legales pertinentes y conforme a las directrices de los titulares de los derechos sobre las mismas. Por lo tanto, en ningún momento se ha contravenido los principios y disposiciones consagradas en el decreto 1008 de 2018, la ley 23 de 1982, la ley 1915 de 2018, tampoco lo dispuesto en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y el decreto 1082 de 2015. Respecto al decreto 734 de 2012 mencionado por el equipo auditor en la observación, es pertinente aclarar, que este decreto no tiene vigencia ni aplicabilidad alguna ya que fue derogado por el Decreto 1510 de 2013 (Hoy compilado en el Decreto 1082 de 2015)."

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 64 de 169

OBSERVACIÓN No. 4:

De lo observado por el Equipo Auditor se puede evidenciar que específicamente en la acta de ejecución del contrato No. 029 de 2019 cuya fecha de suscripción es 31 de enero de 2019 señala que la fecha de terminación del contrato principal obedece al 06/06/2019, sin embargo, en trabajo de campo el Equipo Auditor evidenció que al 09 de octubre del 2019 aún el contrato no se ha liquidado, ni por mutuo acuerdo ni de manera unilateral, tal como lo establece el manual de contratación que rige para el Municipio de Bucaramanga y el Estatuto General de Contratación.

Lo anterior, genera una presunta falta a los Principios de Planeación, Economía y Responsabilidad consagrados en el Estatuto de contratación pública vigente, la ley 1150 de 2007 y 1474 de 2011, los cuales establece los lineamientos generales de los actores contractuales y la debida ejecución publica de los contratos de esta naturaleza.

En razón de lo expuesto anteriormente, tanto la supervisión del contrato como el ejecutor del gasto no lo han liquidado unilateralmente o por mutuo acuerdo, en vista de la ejecución contractual y el cumplimiento a lo pactado en las obligaciones contractuales establecidas y el cronograma de actividades obrante en la carpeta contractual, generando así un posible daño patrimonial y la insatisfacción de la necesidad determinada por la Administración que dio lugar a la suscripción del contrato.





CONTRALORIA
Municipal de Bucaramanga

OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL

VFA-INF-001

INFORME AUDITORIA

Página 65 de
169

Revisión 1

SECOP I

También visite: Mapa del sitio | Preguntas frecuentes | Contacto

Compras | Provedores | Cobros y Compras | Soportes | Temporales | Sala de Prensa | Ciudadanos

Detalle del Proceso Sistema: SR.LP-891-2918

CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

Información General del Proceso:

Tipología Proceso:	Labores Públicas
Estado del Proceso:	Cancelado
Nombre de Responsable:	No
Organismo de Contratación:	Estado General de Contratación
Objeto:	SE PROCEDE DE LOO PAGO
Descripción:	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
Fecha:	13/03/2018
Clase:	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
Valor a Contar:	ADQUISICIÓN, RESTAURACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, COMPLEMENTACIÓN, MODIFICACIÓN, CANCELACIÓN, EXPORTE Y CUENTA DE CARGO PARA EL FUNCIONARIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA LAS RESPECTIVAS OFICINAS DE USO
Valor a Contar:	\$ 211.46.200
Valor a Contar:	Para Cancelación
Valor a Contar:	Cancelado

Resumen de Datos:

Valor a Contar	Valor a Contar	Valor a Contar
2018	2018	3.110.892,719
2018	2018	3.110.892,719

Información de Ubicación:

Departamento y Municipio:	Santander / Bucaramanga
Ubicación de Documento:	Santander / Bucaramanga
Ubicación de Documento:	URB 25 N° 12-43 Bar 1 200 A OFICINA ASISTENTE TIC
Ubicación de Documento:	Santander / Bucaramanga
Ubicación de Documento:	URB 25 N° 12-43 Bar 1 200 A OFICINA ASISTENTE TIC

Wednesday, October 8, 2015 11:35 AM

Lista de Procesos:

Número de Proceso	Fecha de Emisión	Descripción
SR.LP-891-2918	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2919	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2920	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2921	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2922	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2923	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2924	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2925	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2926	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2927	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2928	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2929	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2930	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2931	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2932	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2933	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2934	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2935	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2936	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2937	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2938	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2939	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2940	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2941	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2942	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2943	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2944	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2945	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2946	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2947	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2948	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2949	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS
SR.LP-891-2950	13/03/2018	SE PROCEDE DE REALIZAR EL PAGO DE BIENES Y SERVICIOS

Thursday, October 8, 2015 11:35 AM

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



Acto	Descripción	Valor	Fecha de Emisión
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION	214.10	19-08-2018 04:51 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	148.40	03-09-2018 10:28 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	862.40	03-09-2018 02:20 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	103.40	03-09-2018 08:04 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	127.40	18-01-2019 08:14 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	3.88	09-08-2018 08:18 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	3.88	11-08-2018

Acto	Descripción	Valor	Fecha de Emisión
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	482.00	19-08-2018 02:45 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	10.70	10-09-2018 02:11 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	4.22	19-08-2018 08:04 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	2.40	17-01-2019 08:14 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	5.60	21-05-2018 08:04 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	5.90	17-01-2019 08:14 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	5.42	11-08-2018 08:18 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	820.40	03-09-2018 02:20 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	2.70	19-08-2018 02:45 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	2.16	06-01-2019 08:04 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	3.40	18-01-2019 08:14 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	70.40	18-01-2019 08:14 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	2.70	19-08-2018 02:45 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	8.70	11-08-2018 08:18 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	1.20	09-08-2018 08:18 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	1.42	04-01-2019 08:04 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	5.90	17-01-2019 08:14 PM
Resolución Auditoria	ACTA DE APROBACION DEL PLAN DE ACCION DE MANEJO DE RIESGOS	221.20	04-01-2019 08:04 PM

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 67 de 169	Revisión 1

RESPUESTA DE LA ENTIDAD A LA OBSERVACIÓN No. 4:

"En cuanto a la liquidación del contrato de compraventa 029 de 2019, es preciso señalar que se está adelantando el trámite interno de los actos administrativos y soportes para la liquidación del mismo, para lo cual es importante traer a colación la cláusula decima sexta contenida en el contrato en mención donde las partes dispusieron lo siguiente:

"CLAUSULA DECIMA SEXTA: LIQUIDACION. El presente contrato deberá liquidarse en la forma establecida en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y los artículos 60 y ss. de la Ley 80 de 1993"

De acuerdo con lo pactado en el contrato, la liquidación del mismo se debe realizar conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 y el artículo 60 de la ley 80 de 1993, puntualmente la primera de estas normas establece los siguientes términos para la liquidación de los contratos Estatales:

Ley 1150 de 2007 artículo 11

"ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo." (negrilla fuera de texto)

Como se aprecia claramente en esta normativa, si vencido el plazo pactado por las partes o en su defecto los primeros 4 meses para la liquidación bilateral y los dos (02) meses siguientes para la liquidación unilateral y la liquidación no se lograre, la Entidad puede en cualquier tiempo dentro de los dos (02) años siguientes realizar la liquidación del contrato, ya sea por mutuo acuerdo, de



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 68 de 169	Revisión 1

manera unilateral o a través de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Luego no le asiste razón al equipo auditor al afirmar, que se ha incumplido con la liquidación del contrato a la fecha y que al no haberse liquidado actualmente el contrato por mutuo acuerdo o de manera unilateral sea una falta a los principios de planeación, economía y responsabilidad contemplados en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, ya que la Entidad se encuentra dentro del término legal para realizar tal actuación, tal y como lo dispone la ley y el manual de Contratación del Municipio de Bucaramanga. Se resalta que el principio de planeación encuentra su desarrollo en la etapa pre contractual y contractual, mas no en las post contractual donde se ubican actos como de liquidación del contrato y cierre del expediente contractual.

Tampoco le asiste razón alguna al equipo auditor al afirmar que con la falta de liquidación del contrato 029 de 2019, se genere un posible daño patrimonial y la insatisfacción de la necesidad determinada por la administración municipal que dio lugar a la suscripción del contrato, ya que la liquidación del contrato corresponde a una etapa posterior a la terminación del contrato, en la cual las partes hacen un cruce de cuentas, para verificar el cumplimiento de las obligaciones del mismo y realizar las conciliaciones y transacciones a que haya lugar en virtud del artículo 60 de la ley 80 de 1993 modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, el cual con respecto al contenido de la liquidación establece:

“ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.” (negrilla fuera de texto)

Contrario a lo que afirma el equipo auditor, el contrato 029 de 2019 no se ha liquidado precisamente porque se está realizando un trámite final relacionado con la cesión de la licencia de motor de base de datos de ORACLE, la cual aún no ha sido emitida por ORACLE CORPORATION quien es un tercero ajeno a la relación contractual y que de acuerdo con lo convenido entre las partes, hasta tanto dicha cesión de licencia no se emita, no se liquidará el



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 69 de 169	Revisión 1

contrato para así reconocer a favor del contratista la suma de \$ 56.443.187,5 que aún se encuentra pendiente para el pago final.

El patrimonio público se vería lesionado solo si la Entidad Estatal ordena el pago al contratista, sin verificar el cumplimiento de este requisito acordado con el supervisor, que, si bien es cierto, no recae directamente en cabeza del contratista, sino en cabeza de un tercero; lo que le corresponde al contratista es garantizar todo el trámite necesario ante ORACLE CORPORATION para la cesión de la licencia del motor de base de datos en favor del Municipio de Bucaramanga, trámite ya realizado; sin embargo a la fecha ORACLE CORPORATION no ha hecho entrega de la certificación correspondiente.

Por otra parte, el trámite de liquidación del contrato 029 de 2019, es una actuación administrativa que se encuentra en trámite y que a la fecha aún no ha concluido, ya que actualmente es objeto de revisión por parte del supervisor designado por la Entidad, y por tal razón las observaciones que realice el equipo auditor deberían considerarse solo como advertencias de tipo administrativo y mas no como observaciones con alcance sancionatorio, ya que el Órgano de Control al señalar que no se ha cumplido con la liquidación por mutuo acuerdo o de forma unilateral, y al afirmar que tanto el supervisor del contrato como el ordenador del gasto no han liquidado el contrato a la fecha en vista de la ejecución contractual y el cronograma de actividades obrante en la carpeta del expediente contractual, se está anticipando a conclusiones que solo pueden establecer las partes del contrato en el momento de realizar la liquidación del mismo, y que aún existe término legal para hacerlo.

*Como se mencionó anteriormente la liquidación, es el momento en el cual las partes cruzan cuentas respecto sus obligaciones recíprocas y en la cual se determina si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas. Estas apreciaciones emitidas por el órgano de control dentro de una actuación administrativa que a la fecha se encuentra en trámite y que no ha concluido, contraviene lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-103/15, en la cual respecto a la labor de las contralorías expresó: “(...) **la Contraloría no debe anticiparse ni inmiscuirse en la ejecución de procesos o la adopción de decisiones, sino que debe honrar el carácter posterior de su intervención y salvaguardar la necesaria autonomía del quehacer administrativo, y la del propio ente de control, ejerciendo sus atribuciones en forma posterior.** (...)” (negrilla fuera de texto)*

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente se solicita al órgano de control desvirtuar esta observación, ya que como se indicó previamente, en ningún momento se ha incumplido con el termino para la liquidación del contrato, ya que aún la entidad se encuentra dentro del término legal para hacerlo y no se ha perdido la competencia para ello y con esta ausencia de liquidación a la fecha no se está lesionando el patrimonio público, por el contrario, se está protegiendo.”



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 70 de 169	Revisión 1

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

Una vez revisada las respuestas a las observaciones No. 3 y 4 por parte de la Entidad Auditada; el Equipo Auditor considera, que deben unificarse en una sola conclusión y hallazgo toda vez que se trata de un mismo hecho producto de la ejecución contractual, es decir del contrato No.029 de 2019. 2

Ahora bien según lo expuesto y argumentado por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, no justifica de manera razonable la observación evidenciada, toda vez que, por una parte, si bien es cierto que la Entidad tuvo en cuenta los costos que ha de tener lugar en el licenciamiento con ORACLE, como se evidencia en la respuesta allegada, también es cierto que en ninguna parte se consideraron los tiempos que se podrían presentar en el caso de cesión de la licencia por parte del contratista, lo que hace que el hecho, es decir la Entidad este utilizando el Software sin el licenciamiento integral a nombre de la misma, se siga presentando, poniendo en riesgo a la Entidad y posible vulneración de la normativa de derechos de autor y la protección a licenciamiento de software.

Lo anterior denota una falta a los principios de planeación y economía, toda vez que no se tuvo en cuenta el tiempo que demora la cesión del licenciamiento por parte del contratista, lo que ha generado atrasos tanto en la liquidación del proceso, como a su vez, pone en riesgo a la Entidad. Según indagaciones realizadas por el equipo auditor, el día 28 de octubre de 2019 aportándose oficio de fecha 23 de octubre de 2019 suscrito por la Coordinadora de Ventas de STEFANINI SYSMAN S.A.S dirigido a la Alcaldía de Bucaramanga, memorial que pone en conocimiento y allega *"Original de documento cesión Oracle, debidamente firmado por nuestro representante legal"*. Sin embargo revisado el documento anexo, se constata ausencia en la firma o aceptación en el consentimiento de cesión de licencia por la empresa ORACLE COLOMBIA LIMITADA.

Esto conlleva a concluir que no se ha obtenido por parte de la Administración Municipal, la cesión de la licencia entre STEFANINI SYSMAN S.A.S y ORACLE COLOMBIA LIMITADA, toda vez que a la fecha no hay evidencias que señalen aceptación entre los representantes de ORACLE CORPORATION a la mencionada cesión de software, al no existir firma expresa de esta empresa que

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 71 de 169	Revisión 1

así no evidencie y puedan probar de manera certera la finalización del proceso de cesión de la licencia de la base de datos No. CSI N° 22377246, generando retrasos dentro de los tiempos estipulados en la fase pre contractual y contractual, ocasionando una la demora en la expedición del certificado de la cesión de dicha licencia la cual está en manos de un tercero como lo es la empresa multinacional ORACLE CORPORATION.

Si bien es cierto en el traslado de la réplica, la Administración Municipal trata de dilucidar y señalar una situación diferente, dichos argumentos no logran desvirtuar la realidad de lo ejecutado en el contrato, específicamente en el acta de ejecución del contrato No. 029 de 2019 cuya fecha de suscripción es 31 de enero de 2019 señala que la fecha de terminación del contrato principal obedece al 06/06/2019, sin embargo, en trabajo de campo el Equipo Auditor evidenció que al 28 de octubre del 2019 aún el contrato no se ha liquidado según los documentos exhibidos en el SECOP, ni por mutuo acuerdo ó de manera unilateral, tal como lo establece el manual de contratación que rige para el Municipio de Bucaramanga y el Estatuto General de Contratación.

Lo anterior, genera una presunta falta a los Principios de Planeación, Economía y Responsabilidad consagrados en el Estatuto de contratación pública vigente, la ley 1150 de 2007 y 1474 de 2011, los cuales establece los lineamientos generales de los actores contractuales y la debida ejecución publica de los contratos de esta naturaleza.

Por lo anteriormente expuesto, el contrato No. 29 de 2019 no ha sido liquidado unilateralmente o por mutuo acuerdo por la Administración Municipal, por ello la ejecución contractual y el cumplimiento a lo pactado en las obligaciones establecidas en el cronograma de actividades obrante en la carpeta contractual, ocasiona un atraso en la necesidad que le asistió a la Administración en la suscripción del contrato.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que se genera un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON ALCANCE DISCIPLINARIO**, el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento, con el fin de que se establezcan las acciones correctivas pertinentes



DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:

Alcance del Hallazgo:

ADMINISTRATIVO

Presuntos Responsables:

Alcaldía de Bucaramanga – Secretaria de Hacienda

Alcance del Hallazgo:

DISCIPLINARIO

Presuntos Responsables:

MIREYA FORERO BOLAÑOS

Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga

Presuntas Normas Violadas: Ley 734 de 2002, Artículo 34. Numeral 1°

INCUMPLIMIENTO AL CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES EN LA EJECUCION DEL CONTRATO 130 DE 2019 (OBSERVACIÓN No. 5)

En Etapa de Ejecución de la Auditoria Express 021 a la Alcaldía de Bucaramanga en lo concerniente al Proceso contractual No. 130, el Equipo Auditor pudo evidenciar que el contrato tiene un avance del 15% de ejecución y solo se ha presentado el acta de ejecución No.1 del 29 de Mayo de 2019 correspondiente a un primer pago por la suma de \$96.131.437, que hace referencia simplemente a la instalación del software de Impuestos, denominado dentro de la licitación pública como grupo I. Sin embargo, evidencio el Equipo Auditor que llevando un avance de tan solo el 15% de la ejecución contractual, se realizó una adición en valor y tiempo.

Esta situación posiblemente pudo generarse porque no se hizo una planeación eficiente y eficaz, que conllevara al cumplimiento del cronograma de ejecución planteado en los estudios previos. El no cumplimiento del cronograma de ejecución afecta al Municipio de Bucaramanga pues no podrá satisfacer





completamente y en el tiempo previamente estipulado, la necesidad presentada por la Alcaldía de Bucaramanga para “efectuar los procesos de liquidación declarable, facturación masiva, aplicación de novedades, reportes a entes de control, informes internos, informes de carácter público, entre otras...” con un software actualizado, eficiente y con gran capacidad tal como se expresó en la justificación del área impuestos.

Esta situación, refleja incumplimiento a la ley 80 de 1993, pues el cronograma de ejecución hace parte fundamental del contrato, violando presuntamente los Principios de Planeación, Responsabilidad y Economía, pues al no ejecutarse el proceso contractual en el tiempo estipulado (4 meses), la Administración Municipal estaría incurriendo presuntamente en el incumplimiento a las obligaciones establecidas en el objeto contractual.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD A LA OBSERVACIÓN No. 5:

“De acuerdo con lo que reposa en el expediente contractual y las actas de seguimiento suscritas por los supervisores del contrato, se aprecia en los anexos del acta de ejecución 1 del contrato, que el día 10 de mayo de 2019 fue aprobado el cronograma de trabajo e instalación del software adquirido según contrato 130 de 2019, tal y como consta en actas posteriores, específicamente la suscrita el día 12 de julio de 2019 dicho cronograma fue reajustado entre las partes, no obstante, diversas situaciones que se presentaron durante la ejecución del contrato, dieron lugar a que el plazo de ejecución del contrato fuera modificado ampliándose en dos meses más y en virtud de este ajuste al plazo de aprobó un nuevo cronograma el día 03 de septiembre de 2019 y una nueva fecha de terminación del contrato para el día 04 de noviembre de 2019.

A la fecha y según lo manifestado por los supervisores en INFORME DE SUPERVISIÓN/ INTERVENTORIA INICIO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Código: F-GJ-1140-238,37-054, se dio inicio a la audiencia para proceso administrativo sancionatorio para la imposición de multas al contratista ADA S.A, de conformidad con el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.

A la fecha dicha actuación se encuentra en trámite y hasta tanto no se surta el debido proceso que establece la ley, no es posible afirmar sobre la existencia o no de un incumplimiento por parte del contratista, ya que debe garantizarse el derecho constitucional a defensa y debido proceso.

*En cuanto al porcentaje de ejecución del contrato, es pertinente señalar que el hecho que en el acta de ejecución 1 del contrato 130 de 2019 se presente un **avance de ejecución financiera del contrato** del 15% esto no quiere decir que esa sea como tal la ejecución del contrato, ya que dicho porcentaje corresponde a lo pactado por las partes en la cláusula sexta del mismo, así:*

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 74 de 169	Revisión 1

(...) **CLAUSULA SEXTA. FORMA DE PAGO:** El valor señalado en la cláusula anterior se pagará por EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA de la siguiente forma: **a) Un primer pago equivalente al 15% del valor del contrato una vez sea presentado y aprobado el cronograma por parte del contratista, previa instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander), el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato.** b) El segundo pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa migración, parametrización, prueba de liquidación impuesto vigencia 2019 (sistema impuesto) el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. 3) Tercer pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa realización de capacitaciones estipuladas en el cronograma, pruebas funciones de industria y comercio, conexión con web services con las entidades bancarias definidas en los estudios previos. c) Un saldo final equivalente al 25% previo recibo a satisfacción por parte del supervisor y dependencias asociadas a los procesos de impuestos (SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPIO DE BUCARAMANGA). **PARAGRAFO PRIMERO:** Para acceder a cada pago el contratista deberá presentar el respectivo informe de ejecución debidamente soportado y avalado por el supervisor del contrato, factura de venta y acreditar estar al día con el pago de aportes a seguridad social y parafiscales de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la ley 1150 de 2007. **PARAGRAFO SEGUNDO: SUJECION A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES:** Los pagos se sujetarán a las apropiaciones y disposiciones presupuestales correspondientes y a la situación de recursos del Plan Anual de Caja PAC por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal. (...)

Como se aprecia en la citada cláusula, lo que corresponde a los pagos 2, 3 y 4 cada uno está condicionado al cumplimiento de unas actividades específicas que deberán ser debidamente probadas por el contratista y avaladas por el supervisor del contrato, lo cual no implica necesariamente que lo reconocido en el primer pago corresponda a un 15% de la ejecución total del contrato, corresponde puntualmente a un pago del 15% del valor del contrato previo cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) la presentación del cronograma de trabajo por parte del contratista y aprobado el cronograma por parte supervisor y 2) Instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. 3) Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander) y 4) Certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. Es decir, el primer pago parcial corresponde a un 15% de la ejecución financiera del contrato, mas no a un porcentaje real en la ejecución de las obligaciones del contrato, en su conjunto.

Si bien es cierto han existido diversas variaciones en el cronograma de ejecución del contrato, el Municipio de Bucaramanga ha adoptado los mecanismos que, en el marco de la ley y el principio general del debido proceso, le permite conminar al contratista para el cumplimiento de lo que se ha obligado. Como es de conocimiento del equipo auditor actualmente se encuentra en curso un proceso administrativo sancionatorio en contra del contratista ADA S.A por un presunto



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 75 de 169	Revisión 1

incumplimiento parcial de las obligaciones del contrato, y conforme las pruebas que se tengan y garantizando los derechos al contratista se adoptará la decisión que corresponda.

En cumplimiento de la responsabilidad que le asiste a la administración Municipal, a través de los supervisores del contrato se ha garantizado el debido seguimiento técnico, administrativo y financiero que corresponde, así mismo se ha hecho uso de los derechos y se ha dado cumplimiento a los deberes que le corresponde al Municipio de Bucaramanga en virtud del artículo 4 de la ley 80 de 1993 para el cumplimiento del objeto contractual. Luego no le asiste razón al órgano de control al afirmar que con la variación realizada al plazo inicialmente previsto en el contrato, se esté vulnerando la ley 80 de 1993, especialmente lo que tiene que ver con los principios de planeación, economía y responsabilidad, ya que si bien es cierto, se han producido variaciones en el plazo de ejecución del contrato y en el cronograma del mismo, estas han surgido por situaciones sobrevivientes e imprevisibles que fueron plasmadas en el documento de justificación tanto por los supervisores como por la ordenadora del gasto.

Las diversas situaciones que se detallan en los documentos de justificación que reposan en el expediente contractual, demuestran que lo que ha impedido que el contrato se ejecute dentro del plazo inicial de cuatro (04) meses, no ha sido una falta de planeación o una negligencia por parte del Municipio de Bucaramanga, han sido situaciones derivadas de la teoría de imprevisión, que tal y como lo ha desarrollado la jurisprudencia y la doctrina también es llamada del 'riesgo imprevisible', o de 'lesión sobreviniente', y consiste aquellas circunstancias extraordinarias o anormales e imprevisibles -posteriores a la celebración del contrato administrativo-, pero temporarias o transitorias, que alteran la ejecución del contrato en perjuicio de los cocontratantes, y ante estas situaciones corresponde al Estado efectuar las modificaciones necesarias con el fin de garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

Las tres situaciones que dieron lugar a que el contrato no pudiera ejecutarse en su totalidad durante el plazo de ejecución inicialmente pactado, obedece a situaciones que eran razonablemente previsibles por los cocontratantes al momento de la celebración del contrato, las cuales fueron expuestas en el formato denominado JUSTIFICACION DE MODIFICACIONES CONTRACTUALES Código: F-GJ-1140-238,37-060 suscrito tanto por los supervisores del contrato como por la ordenadora del gasto y conforme a los conceptos de viabilidad emitidos por los supervisores se indicó claramente las siguientes situaciones que justificaban en debida forma la celebración de esta modificación al contrato 130 de 2019:

"(...)

De acuerdo con las actas de seguimiento a la ejecución del presente Contrato Estatal, e informes emitidos por los Supervisores del contrato, se presentan avances parciales que no han permitido la validación de la funcionalidad del software lo mismo que lo referente a la Instalación y configuración del sistema y sus módulos contratados conforme a los alcances y especificaciones técnicas establecidas en la cláusula segunda del contrato, dado que durante la ejecución del contrato se han presentado



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 76 de 169	Revisión 1

las siguientes situaciones sobrevinientes e imprevisibles, que dan han dado lugar a que se presenten variaciones indispensables en el alcance y aspectos del contrato en mención, y por ende retrasos en el cronograma de implementación previsto por las partes:

1) Conexión con el sistema de información financiero disponible en la administración municipal.

Con ocasión de la auditoría al proceso de Gestión de las Finanzas Públicas – Sub proceso de tesorería municipal- ingresos, realizada por la Oficina de Control Interno de Gestión, en fecha 08 de agosto de 2019 fue presentado y aprobado el plan de mejoramiento respectivo, dentro del cual se presentó la siguiente acción correctiva, respecto al Alto número de ingresos por identificar oportunamente:

ACCION CORRECTIVA O DE MEJORA	OBJETIVO	UNIDAD DE MEDIDA DE LAS METAS	META	FECHA INICIO ACTIVIDADES	FECHA TERMINACION DE ACTIVIDADES	RESPONSABLE
Aumentar la Codificación de ingresos a través del uso de códigos de barras, con el fin de disminuir el uso de recibos M-1 ya que no permiten identificar los ingresos de forma adecuada.	Reducir el uso de recibos M-1	Número de nuevos ingresos y/o rentas codificadas con códigos de barras	20	12/08/2019	30/06/2020	Secretaria de Hacienda, Tesorería General y Asesor TIC

Ante esta necesidad, de manera conjunta con el Asesor TIC del Municipio de Bucaramanga se pudo apreciar que actualmente El Municipio de Bucaramanga cuenta con 14 códigos EAN de recaudo adquiridos, de los cuales se está haciendo uso de 8 de ellos, teniendo disponibles para uso 6, estos están designados de la siguiente forma:





Ítem	Código EAN de recaudo	Se usa para recaudar
1.	7709998015333	Predial Unificado
2.	7709998015289	Industria Y Comercio
3.	7709998850668	Impuestos Varios (Comparendos policivos)
4.	7709998015340	Retención de Industria y Comercio
5.	7709998149953	Plazas de Mercado
6.	7709998428232	Valorización 2014
7.	7709998627109	Aprovechamiento Espacio Público
8.	7709998336018	Sin uso
9.	7709998497481	Sin uso
10.	7709998586369	Sin uso
11.	7709998637702	Seleccionado para recaudo de estampilla adulto mayor
12.	7709998777071	Sin uso
13.	7709998919112	Sin uso
14.	7709998923478	Sin uso

De acuerdo con esto y para el cumplimiento de dicha acción correctiva, se hace necesario adquirir e implementar un paquete de 10 códigos EAN adicionales, con el fin de garantizar la codificación para el recaudo de los siguientes conceptos y contar con códigos disponibles para otros conceptos que se requieran:

1. Estampilla pro cultura
2. Sobre tasa a la gasolina
3. Rifas
4. Marquillas de ganado
5. Alumbrado publico
6. Publicidad exterior Visual



7. Cupos de parqueo
8. Derechos urbanísticos
9. Multas
10. Degüello de ganado

Ante esta necesidad apremiante, el Municipio de Bucaramanga requiere que en el marco de la implementación del nuevo sistema de Impuestos, se mejore el alcance técnico del objeto contractual en cuanto a la plena identificación de las rentas incluyendo el siguiente ítem no previsto inicialmente en el contrato: "Implementación de 10 códigos EAN para la codificación de los siguientes conceptos: Estampilla pro cultura, Sobre tasa a la gasolina, Rifas, Marquillas de ganado, Alumbrado público, Publicidad exterior Visual, Cupos de parqueo, Derechos urbanísticos, Multas, Degüello de ganado," con la inclusión de este ítem se garantiza que el contratista garantice la implementación de los códigos que requiere el Municipio.

La necesidad se da principalmente, porque a pesar de la gestión realizada por el Municipio de Bucaramanga para adquirir estos códigos directamente con el proveedor habilitado para la generación de dichos códigos de barras ante Entidades Financieras, no fue posible la compra de los mismos, ya que se exige el pago de los mismos 100% por anticipado, lo cual legalmente no es posible para el Municipio de Bucaramanga en virtud de la restricción establecida en el párrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993.

Estas nuevas codificaciones son indispensables para que a través del Software de Impuestos objeto de implementación, se haga un correcto recaudo e integración de estas rentas con la ejecución de Ingresos que genera el Sistema Integrado Financiero, ya que se trata de un proceso que actualmente se realiza de forma manual y que por las múltiples debilidades identificadas por la Oficina de Control Interno de Gestión, requiere dar cumplimiento a las acciones de mejora propuestas.

La implementación de estos códigos EAN representa un costo adicional no previsto inicialmente en el contrato celebrado y de acuerdo con lo acordado con el contratista hace necesario disponer de un valor adicional de UN MILLON CIENTO NOVENTA MIL PESOS M/CTE (\$1.190.000) M/CTE de manera que no se

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 79 de 169	Revisión 1

rompa con el equilibrio económico del contrato y un plazo de ejecución adicional para su correcta implementación.

2) Conexiones por web servicie con las entidades bancarias que tiene convenio vigente con el Municipio de Bucaramanga.

En cuanto a este ítem a la fecha no se ha podido avanzar en el proceso ya que, para las pruebas, es necesario establecer unas condiciones técnicas y de seguridad que sean propicias para que las Entidades Financieras garanticen la integridad y seguridad de la información.

Debido a la capacidad del contratista para manejar el volumen de las configuraciones y características de seguridad, que garanticen la implementación del web services con las 14 entidades financieras en un ambiente de pruebas, dentro de los servidores del Contratista, **en acta de seguimiento las partes determinaron establecer el ambiente de pruebas para la implementación en los servidores del Municipio de Bucaramanga, quien es el directo beneficiario del web services. Para dicho proceso en el Municipio se está creando el servidor con las condiciones técnicas establecidas por el Contratista y las Entidades Financieras, y posterior a ello hacer el respectivo montaje del web services en los servidores configurados por el Municipio de Bucaramanga, y de esta forma se pueda iniciar con las entidades financieras las pruebas de implementación del web services de recaudo.**

Sumado a lo anterior, **el ajuste a los web service a través de la integración de todas las Entidades Financieras que actualmente realizan el recaudo de rentas del Municipio de Bucaramanga, también corresponde a una acción correctiva planteada por la Secretaría de Hacienda con ocasión del Plan de Mejoramiento aprobado en fecha 08 de agosto de 2019 por la Oficina de Control Interno de Gestión , para corregir problemáticas en cuanto a la identificación de ingresos, lo cual fue evidenciado en la auditoria al proceso de Gestión de las Finanzas Públicas – Sub proceso de tesorería municipal- ingresos.**

Esta situación ha dado lugar a que la ejecución de esta obligación requiera una modificación al cronograma de ejecución del contrato, y por ende una ampliación del plazo de ejecución del contrato.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 80 de 169	Revisión 1

3) Variaciones normativas en lo que respecta a las Estampillas

Sumado a lo anterior, con la expedición del acuerdo Municipal 017 del 18 de junio de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA EL REGIMEN DE LAS ESTAMPILLAS MUNICIPALES PREVISTAS EN EL ACUERDO MUNICIPAL 044 DE 2008 ANTE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS, POR LEYES QUE ENTRARON EN VIGENCIA CON POSTERIORIDAD A SU EXPEDICION", dicha modificación ha sido de suma importancia para el Municipio ya que con ella se propuso variaciones sobre la causación e la estampilla pro bienestar del adulto mayor y la estampilla pro cultura, con el fin de vincularla a los pagos que realiza el municipio y demás entidades a favor de los sujetos pasivos, con el fin de hacer eficiente el recaudo a través del mecanismo de la retención, con ello se evita que el contratista o funcionario tenga que realizar el pago del tributo a la fecha de suscripción del contrato, mejorando el proceso para que este valor sea descontado de cada pago que se haga al contrato y para el caso de la actas de posesión y en el caso de las actas de posesión, el tributo se incluye la facultad de practicar liquidación oficial por parte de la Secretaría de Hacienda.

Así mismo, la modificación incorporada por el mencionado Acuerdo Municipal, ocurre con posterioridad a la suscripción del contrato como un hecho sobreviniente, además, el mencionado acuerdo debió tramitarse para dar cumplimiento a una acción correctiva planteada en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría Municipal de Bucaramanga, con ocasión de la AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD ESPECIAL No 004-2019 presentado el 15 de mayo de 2019.

Con las novedades normativas adoptadas en el Acuerdo Municipal 017 de 2019, que producen una modificación al Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo Municipal 044 de 2008), se reajustan los elementos esenciales de estos tributos, replantean la gestión tributaria de las estampillas a través de agentes retenedores y bajo la figura de declaración privada, lo cual no pudo ser previsto con anterioridad a la suscripción del contrato y menos durante el proceso de selección. Esta situación da lugar a que se tengan que realizar algunos ajustes y/o configuraciones adicionales en lo que respecta a los módulos de estampillas, ya que inicialmente estaban previstos conforme al acuerdo 044 de 2008, lo cual implica la necesidad de priorizar estos procesos y hace necesario reajustar el cronograma previsto para la ejecución del contrato en mención.





Todas estas variaciones surgidas durante la ejecución del contrato dan lugar a que dentro del cronograma inicialmente previsto para la ejecución del contrato, no se pueda cumplir con la totalidad de los alcances y obligaciones establecidas en el mismo, y por ende es necesario ampliar el plazo de ejecución de manera que se puedan satisfacer no solo las necesidades inicialmente detectadas, sino también las que surgieron, ahora después que se había suscrito el contrato, con lo cual se busca una mayor efectividad en la gestión de estos ingresos.

*Con fundamento en las situaciones anteriormente expuestas, se hace necesario realizar una modificación al contrato anteriormente mencionado, a través de una adición en plazo de dos (02) meses los cuales serán contados a partir de la fecha de terminación inicialmente prevista, y ampliar también el valor del contrato en la suma de **UN MILLON CIENTO NOVENTA MIL M/CTE (\$1.190.000)** para garantizar la implementación de los códigos de EAN requeridos por la Entidad Estatal, así como el ajuste a los módulos de estampillas con ocasión de las variaciones normativas previamente expuestas.*

(...)

La presente modificación es necesaria ya que la Entidad Estatal debe dar cumplimiento a una serie de acciones correctivas enfocadas a fortalecer el proceso de Gestión de las Finanzas Públicas – Sub proceso de Tesorería Municipal- Ingresos con ocasión de la Auditoría realizada por la Oficina de Control Interno de Gestión, tales acciones implican la codificación de nuevas rentas a través de códigos EAN adicionales que permitan la plena identificación de los ingresos y también se prevé la actualización de los Web Service con las entidades Financieras al nuevo software adquirido y que actualmente está siendo implementado por la Administración Municipal, de manera que se cuente con la plena integración de esta herramienta con el Sistema Integrado Financiero SIF.

Por otra parte, se requiere dar aplicación al acuerdo Municipal 017 del 18 de junio de 2019, el cual incorpora variaciones sustanciales en el trámite de la Estampilla Pro Cultura y la Estampilla Pro Bienestar del Adulto Mayor. Vale la pena aclarar que la adopción del mencionado acuerdo es indispensable para dar cumplimiento a una de las acciones correctivas formuladas con ocasión del Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría Municipal de Bucaramanga, con ocasión de la Auditoría Gubernamental Modalidad Especial 004 de 2019.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 82 de 169	Revisión 1

Todas estas situaciones, corresponde a hechos sobrevinientes al contrato, enmarcados dentro de lo que la Jurisprudencia y la doctrina han denominado la "Teoría de la Imprevisión"; la cual se presenta cuando situaciones extraordinarias, ajenas a las partes, imprevisibles y posteriores a la celebración del contrato alteran lo pactado en el contrato. Tiene aplicación cuando ocurre un hecho exógeno a las partes con posterioridad a la celebración del contrato, que altera en forma extraordinaria y anormal el contrato y que no es razonablemente previsible por los contratantes al momento de la celebración del contrato. A pesar que las situaciones imprevisibles que rodean la ejecución del presente contrato no alteran sustancialmente el equilibrio económico del mismo, si da lugar a variaciones sustanciales al cronograma de ejecución del contrato y por ende al plazo inicialmente pactado por las partes. Así mismo, al identificarse un ítem no previsto inicialmente en el componente de implementación e integración con el Sistema Integrado Financiero del Municipio, debe realizarse una modificación al valor del contrato en aras de garantizar el pago de este ítem adicional, como lo es la "Implementación de 10 códigos EAN para la codificación de los siguiente conceptos: Estampilla pro cultura, Sobre tasa a la gasolina, Rifas, Marquillas de ganado, Alumbrado público, Publicidad exterior Visual, Cupos de parqueo, Derechos urbanísticos, Multas, Degüello de ganado, Arriendos, 16. Y otros usos, con su respectiva integración al Sistema Integrado Financiero

(...)

En primer lugar, desde el punto de vista jurídico, es preciso indicar, que el artículo 40 de la ley 80 de 1993 indica que las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines Estatales.

Por otra parte, el Consejo de Estado en concepto 1439 de julio 18 de 2002 Sala de Consulta y Servicio Civil, señaló que es un deber de la administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y del logro del fin perseguido con la contratación.

Así mismo, el procedimiento para la evaluación del control interno contable Incorporado por la Contaduría General de la Nación a través de la Resolución 193 de 2016, en su numeral 3.2.15. respecto a Depuración contable permanente y sostenible ha establecido:

"3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 83 de 169	Revisión 1

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

Bienes y Derechos

- a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;*
- b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;*
- c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción;*
- d) Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad;*
- e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan;*

En cumplimiento de estas directrices emitidas por la Contaduría General de la Nación, las cuales son vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las Entidades Estatales, es indispensable implementar mecanismos que permitan dar cumplimiento a los planes de mejoramiento suscritos y con ello garantizar la plena identificación de los ingresos a través de la codificación de rentas de manera adecuada, tal y como se expuso previamente.

Así mismo, desde el punto de vista técnico, es pertinente señalar que la modificación propuesta, permite que el objeto contractual se ejecute adecuadamente a pesar de las situaciones imprevisibles previamente descritas, las cuales deben ser incorporadas a los alcances y obligaciones del presente contrato. Por otra parte, es indispensable ampliar el plazo de ejecución del contrato en aras de garantizar la implementación de la totalidad de requerimientos contratados inicialmente, así como los demás surgieron con posterioridad a la suscripción del contrato a partir de acciones correctivas



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 84 de 169 Revisión 1

planteadas por la Secretaría de Hacienda ante diferentes órganos de control. Así mismo, la adición en valor que se requiere corresponde a la suma de UN MILLON CIENTO NOVENTA MIL M/CTE (\$1.190.000), valor que no supera el 50% del valor inicialmente establecido por las partes en el contrato y que es indispensable para la ejecución del siguiente ítem no previsto inicialmente en el componente de implementación del software "Implementación de 10 códigos EAN para la codificación de los siguiente conceptos: Estampilla pro cultura, Sobre tasa a la gasolina, Rifas, Marquillas de ganado, Alumbrado público, Publicidad exterior Visual, Cupos de parqueo, Derechos urbanísticos, Multas, Degüello de ganado, Arriendos, 16. Y otros usos, con su respectiva integración al Sistema Integrado Financiero".

Así las cosas, la presente modificación, no afecta el equilibrio económico del contrato, tampoco el negocio jurídico suscrito entre las partes, y en ningún momento contraviene lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993.

De esta manera, se concluye que, desde el punto de vista jurídico y técnico, es viable la presente modificación, en cuanto es necesaria para asegurar el cumplimiento de los fines de la contratación, no implica la sustitución del objeto del contrato por otro de género igual o diferente.

Es así que cuando se alude a la modificación que se realiza a un contrato, la misma hace referencia a alteraciones, modificaciones o sustituciones de calidades, componentes o número de las obras, bienes o servicios; no implica la sustitución del objeto del contrato por otro de género igual o diferente. Lo anterior con base en el numeral 8.4.10 Modificaciones Contractuales del Manual de Contratación del Municipio de Bucaramanga adoptado según Decreto N° 038 de 2019".

(...) " (negrilla fuera de texto)

De acuerdo con estas situaciones, es claro en la etapa de planeación la administración municipal no podría prever que durante la ejecución del contrato se presentarían procesos de auditoria y que en cumplimiento de sus acciones correctivas derivadas de las mismas, tendría que hacerse cambios al Estatuto tributario Municipal (variación normativa), la adquisición de códigos EAN adicionales para la codificación de rentas (Ítem no previsto) y variaciones en cuanto a los requerimientos de seguridad para los web services por parte de las Entidades Financieras, tal y como fue expuesto por los supervisores del contrato en los documentos de viabilidad emitidos para la modificación del contrato.

Por otra parte, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que le asisten al Municipio de Bucaramanga, es preciso señalar que no le asiste razón al equipo auditor al afirmar que "la administración estaría incurriendo presuntamente en el incumplimiento a las obligaciones



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 85 de 169	Revisión 1

establecidas en el objeto contractual" ya que conforme a la cláusula tercera del contrato 130 de 2019, con ocasión de dicho objeto contractual al Municipio de Bucaramanga, le corresponden el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

"CLAUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO: Además de las obligaciones y derechos contemplados en los arts. 4° de la ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y los convenidos en el presente contrato, El MUNICIPIO se obliga especialmente: a: **1. Proveer la información documentación y demás elementos necesarios para el cabal cumplimiento del objeto anterior, facilitarle las condiciones que le permitan cumplirlo en la forma y oportunidad convenidas y coordinar al interior de sus dependencias y funcionarios lo necesario con la misma finalidad. 2. Pagar al Contratista el valor del presente Contrato de COMPRAVENTA, consignándole en la cuenta que para el efecto suministre. 3. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. 4. Adelantar revisiones periódicas sobre la ejecución del contrato con el fin de verificar que se cumplan las condiciones establecidas."**

Como se aprecia en la mencionada clausula y lo establecido en el artículo 4 de la ley 80 de 1993, al Municipio de Bucaramanga le corresponde:

1. Proveer la información documentación y demás elementos necesarios para el cabal cumplimiento del objeto anterior, facilitarle las condiciones que le permitan cumplirlo en la forma y oportunidad convenidas y coordinar al interior de sus dependencias y funcionarios lo necesario con la misma finalidad.

Respecto al cumplimiento de esta obligación por parte del Municipio, en la respuesta a la observación 9 y sus anexos se detallan las actuaciones realizadas por los supervisores del contrato en cuanto a la entrega oportuna de información y medios necesarios para que el contratista cumpla con sus obligaciones.

2. Pagar al Contratista el valor del presente Contrato de COMPRAVENTA, consignándole en la cuenta que para el efecto suministre.

Respecto al cumplimiento de esta obligación el Municipio de Bucaramanga ha realizado oportunamente los pagos que correspondan conforme a lo pactado en la clausula sexta del contrato 130 de 2019. Puntualmente según acta de ejecución No 01 la cual reposa en el SECOP 1 y en el expediente contractual, previa verificación del cumplimiento de los requisitos se ha realizado el primer pago parcial a favor del contratista por la suma de NOVENTA Y SEIS MILLONES CIENTO NOVENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$96.191.437).

3. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.

El cumplimiento de esta obligación por parte del Municipio puede verificarse en las actas de seguimiento que realizan los supervisores del contrato, y en actuaciones administrativas, como la

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 86 de 169

citación para proceso sancionatorio de imposición de multas, de la cual fue remitida copia a la Contraloría Municipal de Bucaramanga en comunicación DSH-526 del 02 de octubre de 2019 (radicado interno de la contraloría No 1910002538) y la cual corresponde a un proceso en trámite como medida conminatoria para el cumplimiento de las obligaciones oportunamente por parte del contratista.

4. Adelantar revisiones periódicas sobre la ejecución del contrato con el fin de verificar que se cumplan las condiciones establecidas.

El cumplimiento de esta obligación por parte del Municipio de Bucaramanga, se refleja en las actas de seguimiento realizadas tanto por la supervisora de los aspectos funcionales y el supervisor de los aspectos técnicos, las cuales fueron puestas a disposición del equipo auditor durante las visitas realizadas por este a la Secretaría de Hacienda, en las cuales se ha hecho la debida verificación sobre las condiciones establecidas por el Municipio en el contrato y se han solicitado las correcciones y/o ajustes pertinentes por parte del contratista.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, de la manera más respetuosa se solicita al equipo auditor desvirtuar la presente observación, ya que a la fecha no existe ningún incumplimiento por parte del Municipio de Bucaramanga con ocasión de la ejecución del contrato 130 de 2019, y por ende en ningún momento se estaría contraviniendo los principios y disposiciones establecidas en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y demás normas que le modifiquen, adicionen y reglamenten)."

**INCUMPLIMIENTO REITERATIVO DEL CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.
(OBSERVACIÓN No. 8)**

De lo observado por el Equipo Auditor pudo evidenciar que el contrato 130 de 2019 y una vez surtida la revisión documental, se evidenció incumplimiento reiterativo al cronograma de actividades inicial y el ajustado después de la prórroga, toda vez que la documentación que reposa en el expediente contractual y en el aportado por los supervisores obedecen, solo a un cumplimiento del primer pago, lo que hace referencia a un avance concreto del 15% en la ejecución presupuestal, sin allegarse más evidencia que permita determinar una avance físico del contrato mayor.

Lo anterior refleja un presunto incumplimiento a cada uno de los ítems, obligaciones y plazos estipulados tanto en la etapa precontractual como en la ejecución del proceso contractual, afectando los principios Planeación, Economía Responsabilidad consagrados en el decreto 1008 de 2018, decreto 1082 de 2015



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 87 de 169	Revisión 1

y la Ley 80 de 1993, el decreto 734 de 2002 en concordancia a los postulados que rigen la contratación estatal Art, 209 de la Constitución Política de Colombia.

En razón de lo expuesto anteriormente, la Alcaldía de Bucaramanga, está en mora del cumplimiento de alcanzar los beneficios planteados de la ejecución del proyecto.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD A LA OBSERVACIÓN No. 8:

"De conformidad con lo que reposa en el expediente contractual y las actas de seguimiento suscritas por los supervisores del contrato, se aprecia en los anexos del acta de ejecución 1 del contrato, el día 10 de mayo de 2019 fue aprobado el cronograma de trabajo e instalación del software adquirido según contrato 130 de 2019, tal y como consta en actas posteriores, específicamente la suscrita el día 12 de julio de 2019 dicho cronograma fue reajustado entre las partes, no obstante, diversas situaciones que se presentaron durante la ejecución del contrato, dieron lugar a que el plazo de ejecución del contrato fuera modificado ampliándose en dos meses más y en virtud de este ajuste al plazo de aprobó un nuevo cronograma el día 03 de septiembre de 2019 y una nueva fecha de terminación del contrato para el día 04 de noviembre de 2019.

A la fecha y según lo manifestado por los supervisores en INFORME DE SUPERVISIÓN/ INTERVENTORIA INICIO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Código: F-GJ-1140-238,37-054, se dio inicio a la audiencia para proceso administrativo sancionatorio para la imposición de multas al contratista ADA S.A, de conformidad con el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.

A la fecha dicha actuación se encuentra en trámite y hasta tanto no se surta el debido proceso que establece la ley, no es posible afirmar sobre la existencia o no de un incumplimiento por parte del contratista.

Se reitera al equipo auditor que el hecho que en el acta de ejecución 1 del contrato 130 de 2019 se presente un **avance de ejecución financiera del contrato** del 15% esto no quiere decir que esa sea como tal la ejecución del contrato, ya que dicho porcentaje corresponde a lo pactado por las partes en la cláusula sexta del mismo, así:

"(...) CLAUDULA SEXTA: FORMA DE PAGO: El valor señalado en la cláusula anterior se pagará por EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA de la siguiente forma: a) Un primer pago equivalente al 15% del valor del contrato una vez sea presentado y aprobado el cronograma por parte del contratista, previa instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander), el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato. b) El segundo pago equivalente al





30% del valor del contrato, previa migración, parametrización, prueba de liquidación impuesto vigencia 2019 (sistema impuesto) el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. 3) Tercer pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa realización de capacitaciones estipuladas en el cronograma, pruebas funciones de industria y comercio, conexión con web services con las entidades bancarias definidas en los estudios previos. c) Un saldo final equivalente al 25% previo recibo a satisfacción por parte del supervisor y dependencias asociadas a los procesos de impuestos (SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPIO DE BUCARAMANGA). PARAGRAFO PRIMERO: Para acceder a cada pago el contratista deberá presentar el respectivo informe de ejecución debidamente soportado y avalado por el supervisor del contrato, factura de venta y acreditar estar al día con el pago de aportes a seguridad social y parafiscales de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la ley 1150 de 2007. PARAGRAFO SEGUNDO: SUJECION A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES: Los pagos se sujetarán a las apropiaciones y disposiciones presupuestales correspondientes y a la situación de recursos del Plan Anual de Caja PAC por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal. (...)

Como se aprecia en la citada cláusula, lo que corresponde a los pagos 2, 3 y 4 cada uno está condicionado al cumplimiento de unas actividades específicas que deberán ser debidamente probadas por el contratista y avaladas por el supervisor del contrato, lo cual no implica necesariamente que lo reconocido en el primer pago corresponda a un 15% de la ejecución total del contrato, corresponde puntualmente a un pago del 15% del valor del contrato previo cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) la presentación del cronograma de trabajo por parte del contratista y aprobado el cronograma por parte supervisor y 2) Instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. 3) Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander) y 4) Certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. Es decir, el primer pago parcial corresponde a un 15% de la ejecución financiera del contrato, mas no a un porcentaje real en la ejecución de las obligaciones del contrato, en su conjunto.

Si bien es cierto han existido diversas variaciones en el cronograma de ejecución del contrato, el Municipio de Bucaramanga ha adoptado los mecanismos que, en el marco de la ley y el principio general del debido proceso, le permite conminar al contratista para el cumplimiento de lo que se ha obligado. Como es de conocimiento del equipo auditor actualmente se encuentra en curso un proceso administrativo sancionatorio en contra del contratista ADA S.A por un presunto incumplimiento parcial de las obligaciones del contrato, y conforme las pruebas que se tengan y garantizando los derechos al contratista se adoptará la decisión que corresponda.

En cumplimiento de la responsabilidad que le asiste a la administración Municipal, a través de los supervisores del contrato se ha garantizado el debido seguimiento técnico, administrativo y financiero que corresponde, así mismo se ha hecho uso de los derechos y se ha dado cumplimiento a los deberes que le corresponde al Municipio de Bucaramanga en virtud del artículo 4 de la ley 80 de 1993 para el cumplimiento del objeto contractual.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 89 de 169	Revisión 1

No le asiste razón al órgano del control al afirmar que el Municipio de Bucaramanga se encuentra en "mora", ya que se ha dado estricto cumplimiento a las obligaciones a cargo de este con ocasión del contrato de compraventa 130 de 2019. Como es de pleno conocimiento la "mora" según el artículo 1608 del Código Civil consiste en:

"ARTÍCULO 1608. <MORA DEL DEUDOR>. El deudor está en mora:

1o.) Cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado; salvo que la ley, en casos especiales, exija que se requiera al deudor para constituirlo en mora.

2o.) Cuando la cosa no ha podido ser dada o ejecutada sino dentro de cierto tiempo y el deudor lo ha dejado pasar sin darla o ejecutarla.

3o.) En los demás casos, cuando el deudor ha sido judicialmente reconvenido por el acreedor." (negrilla fuera de texto)

Como se aprecia claramente en la ejecución del contrato, el Municipio de Bucaramanga, ha cumplido oportunamente con sus obligaciones, y actualmente se encuentra tramitando los procesos administrativos sancionatorios en contra del contratista con el fin de demostrar una presunta mora por parte del contratista en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato en mención. Ya que a pesar de múltiples situaciones sobrevinientes e imprevisibles que se han presentado durante la ejecución del contrato, el Municipio de Bucaramanga ha adoptado los mecanismos necesarios para mantener el equilibrio económico del contrato y con ello garantizar un ambiente propicio para el cumplimiento del objeto contractual.

Por lo expuesto, de la manera más respetuosa solicitamos al equipo auditor desvirtuar la presente observación, ya que en ningún momento se han contravenido los principios de planeación, economía y responsabilidad, por el contrario, el Municipio de Bucaramanga ha adoptado acciones pertinentes conforme al artículo 4 de la ley 80 de 1993, tales como:

- Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.*
- Adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.*
- Adelantar revisiones periódicas a los servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*
- Adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello se han utilizado los mecanismos de ajuste y revisión del contrato.*



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 90 de 169	Revisión 1

De igual forma, en ningún momento se ha contravenido lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución, lo dispuesto en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y el decreto 1082 de 2015, toda vez que se ha garantizado la debida vigilancia a la ejecución del contrato 130 de 2019, cuya ejecución aún no ha terminado. Respecto al decreto 734 de 2012 mencionado por el equipo auditor en la observación, es pertinente aclarar, que este decreto no tiene vigencia ni aplicabilidad alguna ya que fue derogado por el Decreto 1510 de 2013 (Hoy compilado en el Decreto 1082 de 2015)."

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

El Equipo Auditor considera que la observación 5 y 8 se unifican en razón a hacen referencia al mismo contrato 130 de 2019 y los mismo hechos, presentando características similares que permiten obtener una conclusión conjunta de las dos observaciones.

Una vez recibida y revisada la respuesta allegada por la Entidad, el Equipo Auditor considera desvirtuadas las observaciones No. 5 y 8, toda vez que por medio de los argumentos manifestados en la respuesta de la Administración Central, por medio del INFORME DE SUPERVISIÓN/ INTERVENTORIA se dio inicio al PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Código: F-GJ-1140-238,37-054, deja entrever que la Administración en la actualidad está llevando a cabo un proceso administrativo sancionatorio en aras de imponer presuntamente multa al contratista ADA S.A. por un aparente incumplimiento parcial de las obligaciones contenidas en el contrato 130 de 2019, también es posible evidenciar que por medio de la entrevista realizada el día 28 de octubre de 2019, entre el Equipo Auditor y Mireya Forero Bolaños, Secretaria de Hacienda, Lina María Manrique, profesional universitario y Fredy Rodríguez Naranjo, contratista de la Secretaria de Hacienda, funcionarios encargados del proceso sancionatorio, manifestaron:

"La audiencia se instaló el 26 de septiembre a las 3 de la tarde, donde se presentaron los cargos por los cuales se presumen el incumplimiento parcial y se otorgó el uso de la palabra al contratista ADA S.A. y a su garante compañía Mundial de Seguros S.A. para que rindieran sus descargos. En la audiencia también se hicieron aclaraciones por parte de la Entidad de los cargos endilgados al contratista. La audiencia se suspendió para analizar los argumentos



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 91 de 169 Revisión 1

presentados por parte del contratista y poder así, tomar una decisión”, la audiencia fue suspendida a las 5 de la tarde del mismo día, por otro parte el grupo entrevistado de funcionarios manifestaron que inicialmente se tenía prevista la reanudación de la audiencia para el día 16 de octubre de esta anualidad, pero por motivos de fuerza mayor, se constató que la secretaria no pudo estar presente ese día y se reprogramó para el día 30 de octubre a las 3 de la tarde. Sin embargo indagaciones y soportes allegados a este equipo auditor, especialmente correo electrónico de fecha 29 de octubre de 2019, enviado por el señor FREDY RODRIGUEZ NARANJO, el cual solicita a la Administración municipal el aplazamiento de la diligencia para el día 31 de octubre de 2019.

Por lo anteriormente expuesto, la observación queda en seguimiento para ser revisada por las futuras auditorías a seguir, toda vez que en la actualidad se está tramitando por parte del ejecutor del gasto y los supervisores, un proceso sancionatorio administrativo por presuntos incumplimiento al contrato en mención y al no obtener a la fecha de la elaboración de este informe, una decisión de fondo por parte de ente sancionador, no procedente generar un juicio de valoración objetiva y de fondo respecto a la declaratoria de incumplimiento. Así mismo, en la actualidad el proceso contractual en mención, se encuentra en ejecución, razón por la cual no se puede determinar algún tipo de detrimento patrimonial que evidencia afectaciones a la moralidad y erario público.

Es por esto que el Equipo Auditor considera que este tema se debe dejar en seguimiento para una futura auditoria, con el fin de determinar y analizar el obrar de los participantes en el proceso contractual 130 de 2019, según los argumentos expuestos.

HALLAZGO No. 03: ADMINISTRATIVO - DISCIPLINARIO			
IRREGULARIDADES EN LA SUSPENSIÓN CONTRATO	130	DE	2019
(OBSERVACIÓN No. 6)			
IRREGULARIDADES EN LA ADICIÓN DEL CONTRATO	130	DE	2019
OBSERVACIÓN No. 7)			





OBSERVACIÓN No. 6:

El Equipo Auditor pudo evidenciar que el contrato 130 de 2019 presentó una suspensión temporal de la ejecución del contrato argumentando: *"situaciones sobrevinientes e imprevisibles, que han dado lugar a que se presenten variaciones indispensables en el alcance y aspectos del contrato"*, como se puede evidenciar en el Acta de Suspensión 1 del 26 de Agosto de 2019, sin embargo, según manual de contratación municipal, una suspensión de ejecución de un contrato se da por caso fortuito o de fuerza mayor, situación que no se muestran sustentada en el caso en comentario.

Por otra parte, las situaciones que llevaron a la suspensión y posterior adición del contrato, no son sobrevinientes e imprevisibles, toda vez, que estaban claramente estipuladas en la minuta en su Clausula Cuarta, en los Items D y E, así como en las características generales requeridas en los pliegos de condiciones que debían tener en cuenta desde el inicio, las obligaciones de conexión por Web Service con las Entidades Bancarias y la conexión con el sistema de información financiera disponible en la Administración Municipal. Seguir prolongando el plazo de ejecución del contrato perjudica al Municipio de Bucaramanga al no poder satisfacer la necesidad por la cual se decidió adquirir el Software de impuestos.

La situación expuesta anteriormente, refleja una presunta falta a los principios de Planeación, Economía, Responsabilidad consagrados en el Estatuto de Contratación Pública y demás Principios Constitucionales que rigen la materia.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD: OBSERVACIÓN No. 6:

"La suspensión temporal de la ejecución del contrato 130 de 2019 suscrita en fecha 26 de agosto de 2019, tuvo el siguiente sustento, tal y como se aprecia en la parte considerativa de la misma:

(...)

2. *Que de acuerdo con las actas de seguimiento a la ejecución del presente Contrato Estatal, e informes emitidos por los Supervisores del contrato, se han evidenciado diferentes situaciones sobrevinientes e imprevisibles, que han dado lugar a que se presenten variaciones indispensables en el alcance y aspectos del contrato en mención, las cuales pueden dar lugar a la necesidad de ampliar el valor y/o plazo de ejecución del contrato en mención.*

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 93 de 169	Revisión 1

3. Que el día 22 de agosto de 2019 a través del radicado V-20198058996 el contratista solicitó al Municipio de Bucaramanga, se realice un adicional en valor y plazo de acuerdo con diversas situaciones que se han presentado durante la ejecución del contrato y variaciones expuestas por la Entidad en las reuniones de seguimiento, las cuales incluyen el ajuste a algunos ítems.

4. Que se requiere realizar el debido análisis de dicha solicitud para determinar la viabilidad o no de la misma.

(...)

Argumentos que no fueron revisados conjuntamente por el equipo auditor, ya que como se aprecia en los mismos, la suspensión del contrato se produce como una medida temporal para analizar la procedencia o no de un adicional en valor y plazo al contrato en mención, ya que según lo plasmado en las actas de seguimiento a la ejecución del contrato se han evidenciado diferentes situaciones sobrevinientes e imprevisibles, que han dado lugar a que se presenten variaciones indispensables en el alcance y aspectos del contrato en mención, las cuales pueden dar lugar a la necesidad de ampliar el valor y/o plazo de ejecución del contrato en mención.

Si bien es cierto, el manual de contratación hace una breve descripción de la suspensión del contrato, limitando la misma solo a situaciones de fuerza mayor o de caso fortuito, las partes en el contrato 130 de 2019, también previeron en la cláusula novena que también podría darse por necesidades del servicio, mediante un acta en donde conste tal evento, sin que para los efectos del plazo extintivo se compute el tiempo de suspensión.

Por otra parte, tal y como lo ha dicho la Sala de Consulta y Servicio Civil, del Consejo de Estado en Concepto 2278 de julio 5 de 2016, Consejero Ponente: Dr. Germán Bula Escobar (E), la suspensión de los contratos Estatales en el marco normativo actual del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, contempla las siguientes características y situaciones especiales que dan lugar a la suspensión:

"(...)

En la vida de los contratos administrativos surgen comúnmente imprevistos, en ocasiones ínsitos en el diseño del contrato, que generan interrupciones o alteraciones de la relación contractual en su concepción originaria y desvían el negocio jurídico de la trayectoria inicialmente prevista.

Una de las contingencias más frecuentes del contrato estatal es la suspensión de los efectos en su ejecución. Sin embargo, pese a la importancia del tema y a la periodicidad con que se plantea, hay que señalar que el asunto no está considerado en la ley, ni ha sido suficientemente destacado o estudiado por la doctrina. En la jurisprudencia se hace





referencia a esta cuestión, a lo sumo, en relación con los perjuicios que pueda llevar eventualmente aparejada la suspensión temporal cuando es acordada por las partes.

Por consiguiente, las conclusiones y recomendaciones que se presentan en este concepto parten básicamente del desarrollo de los principios de la contratación de la administración pública y del estatuto orgánico de presupuesto, así como del estudio de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado que ha hecho referencia a estos asuntos.

Advierte la Sala previamente, que la figura de la suspensión en la contratación estatal no es estática ni uniforme en su definición y eficacia. Antes bien, tiene alcance y produce efectos distintos: (i) en función del momento en el que se produce (durante el proceso de selección del contratista, o bien durante la ejecución del contrato); **o (ii) por las causas que la originen (fuerza mayor, caso fortuito o en procura del interés público),** o (iii) en función de ser imputable a los incumplimientos de las partes, o necesaria ante una modificación del contrato, o **(iv) por la forma en que ocurre, se acuerde o consigne su ocurrencia (mediante cláusula contractual, por acta acordada entre las partes por razones de interés público, o de facto, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito),** o (v) por sus efectos en el tiempo (transitoria o "indefinida") y, (vi) por la magnitud de la afectación en el cumplimiento de las obligaciones del contrato (parcial o total).

Teniendo en cuenta los antecedentes y las inquietudes planteadas por la entidad consultante, la Sala se referirá en este asunto exclusivamente a la suspensión acordada por las partes durante la ejecución del contrato estatal, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito e interés público hagan imposible cumplir transitoriamente, de forma total o parcial las obligaciones necesarias para la consecución de la obligación principal del negocio jurídico.

Ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado que la suspensión es una "parálisis transitoria del contrato", con algunos efectos. Al respecto indicó:

"Se ha entendido la suspensión como la "parálisis transitoria del contrato", que tiene lugar cuando no es "posible continuar con su ejecución por circunstancias imputables a la administración o por hechos externos"; así mismo, que si ante tales circunstancias no se acude a la suspensión del contrato, el contratista se vería afectado "por el acortamiento del plazo contractual"

Respecto de la suspensión del contrato también se ha dicho que:

"permite legalizar fácil y rápidamente la suspensión del cumplimiento del objeto de un contrato, originada en circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito (...). El beneficio de esta medida de la suspensión del plazo a través de un acta es tangible, ya que se evitan trámites posteriores más complejos y costosos"



como son la elaboración y la suscripción de un contrato adicional de plazo [...]”.

En otra sentencia, la Sección Tercera reiteró este concepto en la forma que sigue:

“Se ha entendido la suspensión como la “parálisis transitoria del contrato”, la cual, como es natural, tiene incidencia directa en el plazo convenido por las partes para el cumplimiento de una o varias de las obligaciones contractuales respectivas, por manera que si aquella no opera, esto es no se acuerda entre las partes, seguirán corriendo los plazos contractuales”.

Así las cosas, la suspensión materialmente constituye un intervalo pasivo en la dinámica del contrato cuando el cumplimiento de una, de varias o de todas las obligaciones a que están obligadas las partes resultan imposibles de ejecutar.

Por otra parte, la jurisprudencia ha reconocido la eficacia, existencia y validez de la suspensión en el negocio jurídico cuando las partes la utilizan como una medida excepcional y temporal encaminada a reconocer las situaciones de fuerza mayor, de caso fortuito o de procura del interés público —que de forma suficiente y justificada le dan fundamento—, y hacen constar esas circunstancias y sus efectos por escrito con la finalidad de salvaguardar la continuidad de la relación contractual.

(...)

A pesar de que las normas que desplazaron el Decreto-Ley 222 de 1983 no reprodujeron o sustituyeron la disposición transcrita, las exigencias en la práctica cotidiana de la ejecución de los contratos y la ausencia de una regla general **han supuesto un incentivo para el desarrollo convencional de cláusulas en las que las partes prevén que, cuando en la ejecución del contrato llegaren a sobrevenir situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o necesidades de interés público, el contrato pueda suspenderse justificada y temporalmente mientras se resuelven los inconvenientes que impiden su ejecución**.

Debe indicarse que, aun sin que previamente las partes hayan dispuesto en el contrato alguna cláusula referida a la suspensión y a sus efectos, cuando surgen circunstancias que implican de facto la justificada parálisis de la ejecución de las obligaciones, **los contratantes pueden y suelen acordar formalmente consignar por escrito las situaciones que originaron la suspensión y establecer sus efectos en el contrato**

Observa la Sala que tanto en los eventos en los que anticipadamente se pactó en el contrato una cláusula de suspensión, como en los que la suspensión sobreviene en su ejecución sin que existiera acuerdo previo expreso al respecto, es corriente que los contratantes suscriban actas en las cuales hacen constar la causa que la originó y que la justifica, el momento desde el cual se suspende, el plazo, determinado o determinable de la suspensión, y los efectos que para cada una de las partes se derivan. De esta forma la



suspensión deja de ser una mera contingencia del contrato para convertirse en una medida con efectos jurídicos vinculantes para las partes.

Ahora bien, al no existir un referente legal vigente sobre la suspensión de la ejecución del contrato, conforme a la jurisprudencia y a juicio de la Sala, las cláusulas pactadas al respecto en los contratos y las actas de suspensión suscritas de común acuerdo por las partes ante la ocurrencia de una suspensión de facto, son expresión, por una parte, de la autonomía de la voluntad de los contratantes, y por otra, del principio de la primacía del interés general y de conservación del contrato, consistentes en que la contratación estatal debe estar orientada a la consecución de los fines estatales como se explica a continuación.

a) La autonomía de la voluntad como fundamento de la suspensión acordada de la ejecución del contrato estatal

Con la expedición de la Ley 80 de 1993 la autonomía de la voluntad se constituyó en la fuente principal de los efectos que rigen la ejecución del contrato estatal.

Aunque los procesos de celebración, ejecución y liquidación en materia de contratación estatal están regulados y determinados en la ley, nuestro ordenamiento jurídico reconoce la autonomía de la voluntad (L. 80/93, arts. 13, 32 y 40), como un mecanismo que permite a las partes actuar eficientemente frente a las necesidades que surgen en la práctica contractual.

Esta afirmación encuentra especial sustento en lo preceptuado por el artículo 40 eiusdem, en donde textualmente se establece:

"ART. 40.—Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y reúieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades



contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.

(...)" (resalta la Sala).

Por consiguiente, respecto de la autonomía de las partes contratantes, el legislador en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, dentro de un contexto de fines estatales, otorgó a las entidades libertad para regular la forma de convenir sus contratos, definir su contenido e incluir las estipulaciones que consideraran necesarias y convenientes siempre que no fueran contrarias a la Constitución, la ley o el orden público, y se enmarcaran dentro de los principios y finalidades de dicha ley y los de la buena administración.

Bajo este presupuesto, teniendo en cuenta que la suspensión temporal de la ejecución del contrato se establece mediante cláusulas estipuladas en el contrato o en acuerdos que convienen las partes durante su desarrollo, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que, al igual que el contrato, la suspensión debe atender al principio "lex contractus, pacta sunt servanda", consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, según el cual los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y solo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales. Al efecto señaló:

"En ese orden de ideas, la suspensión de común acuerdo constituye una convención que altera o impide de manera temporal la ejecución de las obligaciones que se derivan del contrato y, por lo tanto, al igual que este último es ley para las partes en los términos fijados por el artículo 1602 del Código Civil. En ese orden de ideas, si de la suspensión se desencadena un incumplimiento de las obligaciones pendientes a cargo de una de las partes, esta queda compelida a cubrir y cancelar los perjuicios que se derivan del mismo" (21) (resalta la Sala).

Recientemente, en relación con el mismo tema, la Sección Tercera sostuvo:

"Delanteramente corresponde a las partes del contrato estatal regular los efectos que una suspensión contractual tendría en sus relaciones jurídico-negociales, por lo cual debe estarse a tales pactos, siempre que, por supuesto, a ellos se haya arribado. Así, en efecto, ante circunstancias que, a juicio de los contratantes, impidan la continuación temporal de las actividades principales relacionadas con el acuerdo de voluntades, es posible acordar la suspensión del negocio y, en tal acto, prevenir los efectos del mismo y a cargo de quién se encontrarían, con el fin garantizar la incolumidad de sus patrimonios por cuenta del evento que impide la normal ejecución de las prestaciones a su cargo" (resalta la Sala).

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 98 de 169	Revisión 1

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que, bajo las exigencias del régimen de la contratación estatal, el postulado de la autonomía de la voluntad no tiene la amplitud que puede tener en la esfera del derecho privado y se ve aminorado en la medida en que debe articularse al principio rector del interés público y general materializado en los fines del Estado y, por tanto, en la búsqueda de los fines de la contratación estatal.

b) La primacía del interés general y el principio de conservación del contrato en la persecución de los fines de la contratación estatal

Ha coincidido la jurisprudencia en que el fin de la contratación estatal en el Estado social de derecho se asocia directamente al interés general, puesto que el contrato estatal es uno de los "instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas.

Es por eso que, a más del principio de la autonomía de la voluntad, la aplicación de la figura de la suspensión temporal encuentra sus límites y fundamento en la primacía del interés general como causa de la contratación estatal, y en la consecución de los fines del Estado tal como lo dispone el artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

"ART. 3º—De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones".

La norma transcrita determina el deber ser de la actuación de la administración y de los contratistas en punto al cumplimiento de los fines del Estado: el interés general se ve honrado por la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios contratados y el feliz término de los mismos.

Luego de la descripción de los fines de la contratación estatal (L. 80/93, art. 3º), el legislador enlistó una serie de deberes que las partes del contrato deben acatar para la consecución de dichos fines. Considera la Sala, que para efectos de la suspensión temporal de la ejecución del contrato es importante tener presente, en relación con las entidades estatales y los contratistas, los siguientes:

"ART. 4º—De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 99 de 169	Revisión 1

(...).

9. Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, **corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.**

(...)” (resalta la Sala).

Por otro lado, correlativamente, la Ley 80 de 1993 exigió a los contratistas:

“ART. 5º—De los derechos y deberes de los contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3º de esta ley, los contratistas:

(...).

2. **Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla** y que este sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, **obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamiento que pudieran presentarse.**

(...)” (resalta la Sala).

Las reglas de conducta transcritas, impuestas a la administración y a los contratistas, resultan relevantes para la conservación del contrato, pues exige de los contratantes el despliegue de toda actividad necesaria para cumplir con el objeto contratado, lo que se traduce en empeño para que a través de la contratación se logren los fines públicos.

Recuerda la Sala que la justificación del principio general de conservación de los contratos reside en que no obstante que se pueden observar imperfecciones en el curso de la ejecución del contrato, las partes normalmente tienen interés en mantener vigente el negocio originario, ya que lo contrario supondría comenzar de nuevo con la consecuente pérdida de tiempo y de recursos, razón por la cual se les impone el deber de hacer “lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla” y acordar “los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente” las situaciones que lleguen a presentarse.

En síntesis, el estatuto general de la contratación de la administración pública, sin desconocer el principio de legalidad administrativa y dentro del marco del ejercicio de la autonomía de la voluntad, del interés general y del principio de conservación del contrato, permite la estipulación de cláusulas o la elaboración de acuerdos con el fin de suspender justificadamente de forma temporal la ejecución del contrato estatal

(...)” (negrilla y subrayado fuera de texto)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 100 de 169
			Revisión 1

De conformidad con lo expresado por el Consejo de Estado, la suspensión de los contratos Estatales no solo se da frente a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, sino también, ante situaciones de interés público como las que dieron lugar a la suspensión del contrato 130 de 2019. En este caso particular, la Secretaría de Hacienda, actuando conforme al principio de conservación del contrato estatal, previamente citado por el Consejo de Estado, acordó de común acuerdo con el contratista la suspensión temporal del contrato, mientras se estudiaba una serie de situaciones que afectaron la ejecución del contrato y por ende requerían una revisión de las partes y una modificación tanto al valor como al plazo.

De acuerdo con lo anterior, tampoco le asiste razón al equipo auditor al afirmar que las situaciones que dieron lugar a la modificación del contrato no son sobrevinientes e imprevisibles, ya que la primera de ellas la "Implementación de 10 códigos EAN para la codificación de los siguiente conceptos: Estampilla pro cultura, Sobre tasa a la gasolina, Rifas, Marquillas de ganado, Alumbrado público, Publicidad exterior Visual, Cupos de parqueo, Derechos urbanísticos, Multas, Degüello de ganado," fue una necesidad que surge a raíz de la auditoría al proceso de Gestión de las Finanzas Públicas – Sub proceso de tesorería municipal- ingresos, realizada por la Oficina de Control Interno de Gestión, en fecha 08 de agosto de 2019, es decir sobreviniente al contrato y que no pudo ser prevista por las partes durante la estructuración del negocio jurídico. Este requerimiento no previsto, implica una mejora en el alcance del objeto contractual, para lo cual se requiere un valor adicional y un plazo adicional. Si bien es cierto, en la cláusula cuarta literal e) se establece la obligación de realizar la conexión con el sistema de información financiero disponible en la administración municipal, la misma no incluía el alcance específico de la implementación de 10 códigos de barras nuevos, ya que el Municipio solo contaba con 6 disponibles, los cuales no eran suficientes para la codificación de la totalidad de las rentas, y que vía plan de mejoramiento, la Secretaría de Hacienda debió obligarse a ello como una acción de mejora.

La segunda causa que motiva la modificación en el plazo del contrato, son las dificultades en la implementación del web services con las Entidades Financieras, ya que inicialmente se había previsto ciertas configuraciones de acuerdo con la capacidad del contratista y características de seguridad. No obstante, ante los requerimientos específicos de seguridad de las Entidades Financieras, debió realizarse la implementación del web services con las 14 entidades financieras en un ambiente de pruebas, dentro de los servidores del Municipio de Bucaramanga, quien es el directo beneficiario del web services y no en los servidores del contratista, como inicialmente se había acordado. Para dicho proceso el Municipio debió crear el servidor con las condiciones técnicas establecidas por el Contratista y las Entidades Financieras, ya que no se contaba con dicho servidor y posterior a ello hacer el respectivo montaje del web services en los servidores configurados por el Municipio de Bucaramanga, y de esta forma se pueda iniciar con las entidades financieras las pruebas de implementación del web services de recaudo. Dicha situación también es imprevisible y sobreviniente, ya que difícilmente las partes del contrato a la suscripción del mismo no podrían haber previsto exigencias diferentes por parte de las Entidades Financieras, que en este caso son aspectos que se salen del manejo de las partes del contrato, ya que corresponden al hecho de terceros que de una u otra forma inciden en la ejecución del contrato.





La tercera situación que da lugar a la modificación del contrato fueron las Variaciones normativas en lo que respecta a las Estampillas, la cual surge con la expedición del acuerdo Municipal 017 del 18 de junio de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA EL REGIMEN DE LAS ESTAMPILLAS MUNICIPALES PREVISTAS EN EL ACUERDO MUNICIPAL 044 DE 2008 ANTE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS, POR LEYES QUE ENTRARON EN VIGENCIA CON POSTERIORIDAD A SU EXPEDICION" (acuerdo sobreviniente al contrato) que surge en cumplimiento a una acción correctiva planteada en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría Municipal de Bucaramanga, con ocasión de la AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD ESPECIAL No 004-2019 presentado el 15 de mayo de 2019 (posterior a la suscripción del contrato). Las novedades normativas adoptadas en el Acuerdo Municipal 017 de 2019, que producen una modificación al Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo Municipal 044 de 2008) sobre el cual inicialmente se pactaron las condiciones del contrato, hace que se reajusten los elementos esenciales de estos tributos, replantean la gestión tributaria de las estampillas a través de agentes retenedores y bajo la figura de declaración privada, lo cual no pudo ser previsto con anterioridad a la suscripción del contrato y menos durante el proceso de selección. Esta situación da lugar a que se tenga que realizar algunos ajustes y/o configuraciones adicionales en lo que respecta a los módulos de estampillas, ya que inicialmente estaban previstos conforme al acuerdo 044 de 2008, lo cual implicó la necesidad de priorizar estos procesos y reajustar el cronograma previsto para la ejecución del contrato en mención.

Por lo anteriormente, expuesto respetuosamente solicitamos al equipo auditor, desvirtuar esta observación, ya que la suspensión que debió realizarse al contrato 130 de 2019, se encuentra debidamente justificada por razones de interés público y surgió principalmente por situaciones sobrevinientes e imprevisibles al contrato, las cuales fueron detalladas anteriormente."

OBSERVACIÓN No. 7:

El Equipo Auditor pudo evidenciar que el contrato 130 de 2019 presentó una adición en valor y plazo, tal como se pudo evidenciar en el seguimiento realizado por el Equipo Auditor. El contrato se realizó inicialmente por un valor de \$641.276.244 por un plazo de 4 meses y se adicionó un valor de \$1.190.000 por un plazo de 2 meses.

Durante el proceso de la Licitación Pública SH-LP-001-2018, existieron observaciones emanadas por los Oferentes, donde sugirieron de acuerdo a su experiencia, que el plazo de ejecución del contrato 130 de 2019 debería ser superior a 4 meses, a lo que la Administración Central siempre respondió que los oferentes debían ceñirse a los 4 meses planteados desde un inicio en los pliegos de condiciones.

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 102 de 169	Revisión 1

Para el Equipo Auditor, no se justifica realizar una adición a un contrato que cumplido el tiempo de ejecución inicial, solo presenta un avance de 15% y por situaciones que se debieron tratar con el contratista durante el plazo pactado inicialmente, como lo estipula la minuta en su Clausula Cuarta en el Ítem D y E y en las características generales requeridas en los pliegos de condiciones. Esta situación refleja una clara falta de planeación eficiente y eficaz por parte de la Administración al momento de realizar el cronograma que determinaría la ejecución del contrato. El no cumplimiento a cabalidad del cronograma de ejecución afecta al Municipio de Bucaramanga pues no podrá satisfacer completamente y en el tiempo previamente estipulado, la necesidad presentada en la justificación contractual.

Si bien es cierto, la ley permite efectuar adiciones contractuales en tiempo y plazo dicha justificación debe ir en consonancia con la debida ejecución del proceso contractual de manera razonable y procede cuando en la ejecución del contrato surjan excepciones imposibles de prever, tal como lo establece el Estatuto de Contratación Pública.

La situación expuesta anteriormente, refleja una presunta falta de planeación y demás principios consagrados en el decreto 1008 de 2018, decreto 1082 de 2015 y la Ley 80 de 1993, el decreto 734 de 2012 en concordancia a los postulados que rigen la función pública Art. 209 de la Constitución Política de Colombia al momento de adelantar la etapa precontractual y una presunta celebración injustificada de un contrato adicional, ya que es en ese momento donde se deben establecer, las condiciones precisas del contrato para que su ejecución no se vea afectada, ya que de no adelantarse una etapa precontractual adecuada se estaría frente a improvisaciones que pueden derivar controversia entre las partes e incumplimientos reiterativos en el objeto del contrato.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD A LA OBSERVACIÓN No. 7:

"Respecto a esta observación, es importante aclarar que, desde la etapa pre contractual, el Municipio trazó un plazo estimado de ejecución de cuatro (04) meses, conforme a las condiciones que para esa época determinarían la ejecución del contrato, y de acuerdo con el trabajo conjunto entre la Oficina del Asesor TIC y la Secretaría de Hacienda. En este sentido se emitieron las respectivas respuestas a las observaciones que se presentaron durante el trámite del proceso de



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 103 de 169	Revisión 1

licitación pública SH-LP-001-2018 adelantado por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Bucaramanga.

Ahora bien, como es de conocimiento del equipo auditor, el contrato 130 de 2019, inicio su ejecución el día 29 de abril de 2019 con un plazo inicial de cuatro (04) meses, el cual terminaba el día 28 de agosto de 2019. No obstante, tal y como fue expresado por los supervisores del contrato en concepto de viabilidad allegado al despacho de la Secretaría de Hacienda, durante la ejecución del contrato se presentaron diversas situaciones sobrevinientes e imprevisibles que afectaron la ejecución del contrato, y por ende dieron lugar a que muchas de las actividades programadas en el cronograma inicial. Todas estas situaciones dieron lugar a que como consta en actas de seguimiento suscritas entre los supervisores y el contratista, se manifestaran todas estas situaciones y se acordaran ajustes tanto al cronograma de ejecución del contrato y a raíz de ellas en fecha 22 de agosto de 2019 el contratista presentó solicitud de adicional en valor al contrato y prórroga al plazo de ejecución sustentado en tres (03) situaciones puntuales que fueron objeto de estudio por parte del Municipio de Bucaramanga y que dieron lugar a que estando vigente el contrato las partes en el marco de la autonomía de la voluntad suscribieran el modificadorio No 01 el día 02 de septiembre de 2019, con el fin de garantizar el cumplimiento del contrato.

Sobre la justificación de modificadorio No 01 suscrito por las partes el día 02 de septiembre de 2019, es preciso señalar, que respeto a este punto no le asiste razón al equipo auditor al afirmar que existe una presunta celebración injustificada de un contrato adicional, ya que tal y como consta en el formato denominado JUSTIFICACION DE MODIFICACIONES CONTRACTUALES Código: F-GJ-1140-238,37-060 suscrito tanto por los supervisores del contrato y conforme a los conceptos de viabilidad emitidos por los supervisores se indicó claramente las siguientes situaciones que justificaban en debida forma la celebración de esta modificación al contrato 130 de 2019:

(...)

De acuerdo con las actas de seguimiento a la ejecución del presente Contrato Estatal, e informes emitidos por los Supervisores del contrato, se presentan avances parciales que no han permitido la validación de la funcionalidad del software lo mismo que lo referente a la Instalación y configuración del sistema y sus módulos contratados conforme a los alcances y especificaciones técnicas establecidas en la cláusula segunda del contrato, dado que durante la ejecución del contrato se han presentado las siguientes situaciones sobrevinientes e imprevisibles, que dan han dado lugar a que se presenten variaciones indispensables en el alcance y aspectos del contrato en mención, y por ende retrasos en el cronograma de implementación previsto por las partes:

4) Conexión con el sistema de información financiero disponible en la administración municipal.

Con ocasión de la auditoria al proceso de Gestión de las Finanzas Públicas – Sub proceso de tesorería municipal- ingresos, realizada por la Oficina de Control Interno de Gestión, en fecha

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



08 de agosto de 2019 fue presentado y aprobado el plan de mejoramiento respectivo, dentro del cual se presentó la siguiente acción correctiva, respecto al Alto número de ingresos por identificar oportunamente:

ACCION CORRECTIVA O DE MEJORA	OBJETIVO	UNIDAD DE MEDIDA DE LAS METAS	META	FECHA INICIO ACTIVIDADES	FECHA TERMINACION DE ACTIVIDADES	RESPONSABLE
Aumentar la Codificación de ingresos a través del uso de códigos de barras, con el fin de disminuir el uso de recibos M-1 ya que no permiten identificar los ingresos de forma adecuada.	Reducir el uso de recibos M-1	Número de nuevos ingresos y/o rentas codificadas con códigos de barras	20	12/08/2019	30/06/2020	Secretaria de Hacienda, Tesorería General y Asesor TIC

Ante esta necesidad, de manera conjunta con el Asesor TIC del Municipio de Bucaramanga se pudo apreciar que actualmente el Municipio de Bucaramanga cuenta con 14 códigos EAN de recaudo adquirido, de los cuales se está haciendo uso de 8 de ellos, teniendo disponibles para uso 6, estos están designados de la siguiente forma:

Ítem	Código EAN de recaudo	Se usa para recaudar
1.	7709998015333	Predial Unificado
2.	7709998015289	Industria Y Comercio
3.	7709998850668	Impuestos Varios (Comparendos policivos)
4.	7709998015340	Retención de Industria y Comercio
5.	7709998149953	Plazas de Mercado
6.	7709998428232	Valorización 2014
7.	7709998627109	Aprovechamiento Espacio Público





8.	7709998336018	Sin uso
9.	7709998497481	Sin uso
10.	7709998586369	Sin uso
11.	7709998637702	Seleccionado para recaudo de estampilla adulto mayor
12.	7709998777071	Sin uso
13.	7709998919112	Sin uso
14.	7709998923478	Sin uso

De acuerdo con esto y para el cumplimiento de dicha acción correctiva, se hace necesario adquirir e implementar un paquete de 10 códigos EAN adicionales, con el fin de garantizar la codificación para el recaudo de los siguientes conceptos y contar con códigos disponibles para otros conceptos que se requieran:

1. Estampilla pro cultura
2. Sobre tasa a la gasolina
3. Rifas
4. Marquillas de ganado
5. Alumbrado publico
6. Publicidad exterior Visual
7. Cupos de parqueo
8. Derechos urbanísticos
9. Multas
10. Degüello de ganado

Ante esta necesidad apremiante, el Municipio de Bucaramanga requiere que en el marco de la implementación del nuevo sistema de Impuestos, se mejore el alcance técnico del objeto contractual en cuanto a la plena identificación de las rentas incluyendo el siguiente ítem no previsto inicialmente en el contrato: "Implementación de 10 códigos



EAN para la codificación de los siguiente conceptos: Estampilla pro cultura, Sobre tasa a la gasolina, Rifas, Marquillas de ganado, Alumbrado público, Publicidad exterior Visual, Cupos de parqueo, Derechos urbanísticos, Multas, Degüello de ganado," , con la inclusión de este ítem se garantiza que el contratista garantice la implementación de los códigos que requiere el Municipio.

La necesidad se da principalmente, porque a pesar de la gestión realizada por el Municipio de Bucaramanga para adquirir estos códigos directamente con el proveedor habilitado para la generación de dichos códigos de barras ante Entidades Financieras, no fue posible la compra de los mismos, ya que se exige el pago de los mismos 100% por anticipado, lo cual legalmente no es posible para el Municipio de Bucaramanga en virtud de la restricción establecida en el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993.

Estas nuevas codificaciones son indispensables para que a través del Software de Impuestos objeto de implementación, se haga un correcto recaudo e integración de estas rentas con la ejecución de Ingresos que genera el Sistema Integrado Financiero, ya que se trata de un proceso que actualmente se realiza de forma manual y que por las múltiples debilidades identificadas por la Oficina de Control Interno de Gestión, requiere dar cumplimiento a las acciones de mejora propuestas.

La implementación de estos códigos EAN representa un costo adicional no previsto inicialmente en el contrato celebrado y de acuerdo con lo acordado con el contratista hace necesario disponer de un valor adicional de UN MILLON CIENTO NOVENTA MIL PESOS M/CTE (\$1.190.000) M/CTE de manera que no se rompa con el equilibrio económico del contrato y un plazo de ejecución adicional para su correcta implementación.

5) Conexiones por web servicie con las entidades bancarias que tiene convenio vigente con el Municipio de Bucaramanga.

En cuanto a este ítem a la fecha no se ha podido avanzar en el proceso ya que, para las pruebas, es necesario establecer unas condiciones técnicas y de seguridad que sean propicias para que las Entidades Financieras garanticen la integridad y seguridad de la información.

Debido a la capacidad del contratista para manejar el volumen de las configuraciones y características de seguridad, que garanticen la implementación del web services con las 14 entidades financieras en un ambiente de pruebas, dentro de los servidores del Contratista, **en acta de seguimiento las partes determinaron establecer el ambiente de pruebas para la implementación en los servidores del Municipio de Bucaramanga, quien es el directo beneficiario del web services. Para dicho proceso en el Municipio se está creando el servidor con las condiciones técnicas establecidas por el Contratista y las Entidades Financieras, y posterior a ello hacer el respectivo montaje del web services en los**

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 107 de 169	Revisión 1

servidores configurados por el Municipio de Bucaramanga, y de esta forma se pueda iniciar con las entidades financieras las pruebas de implementación del web services de recaudo.

Sumado a lo anterior, el ajuste a los web service a través de la integración de todas las Entidades Financieras que actualmente realizan el recaudo de rentas del Municipio de Bucaramanga, también corresponde a una acción correctiva planteada por la Secretaría de Hacienda con ocasión del Plan de Mejoramiento aprobado en fecha 08 de agosto de 2019 por la Oficina de Control Interno de Gestión, para corregir problemáticas en cuanto a la identificación de ingresos, lo cual fue evidenciado en la auditoría al proceso de Gestión de las Finanzas Públicas – Sub proceso de tesorería municipal- ingresos.

Esta situación ha dado lugar a que la ejecución de esta obligación requiera una modificación al cronograma de ejecución del contrato, y por ende una ampliación del plazo de ejecución del contrato.

6) Variaciones normativas en lo que respecta a las Estampillas

Sumado a lo anterior, con la expedición del acuerdo Municipal 017 del 18 de junio de 2019 “POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA EL REGIMEN DE LAS ESTAMPILLAS MUNICIPALES PREVISTAS EN EL ACUERDO MUNICIPAL 044 DE 2008 ANTE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS, POR LEYES QUE ENTRARON EN VIGENCIA CON POSTERIORIDAD A SU EXPEDICION”, dicha modificación ha sido de suma importancia para el Municipio ya que con ella se propuso variaciones sobre la causación e la estampilla pro bienestar del adulto mayor y la estampilla pro cultura, con el fin de vincularla a los pagos que realiza el municipio y demás entidades a favor de los sujetos pasivos, con el fin de hacer eficiente el recaudo a través del mecanismo de la retención, con ello se evita que el contratista o funcionario tenga que realizar el pago del tributo a la fecha de suscripción del contrato, mejorando el proceso para que este valor sea descontado de cada pago que se haga al contrato y para el caso de la actas de posesión y en el caso de las actas de posesión, el tributo se incluye la facultad de practicar liquidación oficial por parte de la Secretaría de Hacienda.

Así mismo, la modificación incorporada por el mencionado Acuerdo Municipal, ocurre con posterioridad a la suscripción del contrato como un hecho sobreviniente, además, el mencionado acuerdo debió tramitarse para dar cumplimiento a una acción correctiva planteada en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría Municipal de Bucaramanga, con ocasión de la AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD ESPECIAL No 004-2019 presentado el 15 de mayo de 2019.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 108 de 169	Revisión 1

Con las novedades normativas adoptadas en el Acuerdo Municipal 017 de 2019, que producen una modificación al Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo Municipal 044 de 2008), se reajustan los elementos esenciales de estos tributos, replantean la gestión tributaria de las estampillas a través de agentes retenedores y bajo la figura de declaración privada, lo cual no pudo ser previsto con anterioridad a la suscripción del contrato y menos durante el proceso de selección. Esta situación da lugar a que se tengan que realizar algunos ajustes y/o configuraciones adicionales en lo que respecta a los módulos de estampillas, ya que inicialmente estaban previstos conforme al acuerdo 044 de 2008, lo cual implica la necesidad de priorizar estos procesos y hace necesario reajustar el cronograma previsto para la ejecución del contrato en mención.

Todas estas variaciones surgidas durante la ejecución del contrato dan lugar a que dentro del cronograma inicialmente previsto para la ejecución del contrato, no se pueda cumplir con la totalidad de los alcances y obligaciones establecidas en el mismo, y por ende es necesario ampliar el plazo de ejecución de manera que se puedan satisfacer no solo las necesidades inicialmente detectadas, sino también las que surgieron, ahora después que se había suscrito el contrato, con lo cual se busca una mayor efectividad en la gestión de estos ingresos.

*Con fundamento en las situaciones anteriormente expuestas, se hace necesario realizar una modificación al contrato anteriormente mencionado, a través de una adición en plazo de dos (02) meses los cuales serán contados a partir de la fecha de terminación inicialmente prevista, y ampliar también el valor del contrato en la suma de **UN MILLON CIENTO NOVENTA MIL M/CTE (\$1.190.000)** para garantizar la implementación de los códigos de EAN requeridos por la Entidad Estatal, así como el ajuste a los módulos de estampillas con ocasión de las variaciones normativas previamente expuestas.*

(...)

La presente modificación es necesaria ya que la Entidad Estatal debe dar cumplimiento a una serie de acciones correctivas enfocadas a fortalecer el proceso de Gestión de las Finanzas Públicas – Sub proceso de Tesorería Municipal- Ingresos con ocasión de la Auditoría realizada por la Oficina de Control Interno de Gestión, tales acciones implican la codificación de nuevas rentas a través de códigos EAN adicionales que permitan la plena identificación de los ingresos y también se prevé la actualización de los Web Service con las entidades Financieras al nuevo software adquirido y que actualmente está siendo implementado por la Administración Municipal, de manera que se cuente con la plena integración de esta herramienta con el Sistema Integrado Financiero SIF.

Por otra parte, se requiere dar aplicación al acuerdo Municipal 017 del 18 de junio de 2019, el cual incorpora variaciones sustanciales en el trámite de la Estampilla Pro Cultura y la Estampilla Pro Bienestar del Adulto Mayor. Vale la pena aclarar que la adopción del mencionado acuerdo es indispensable para dar cumplimiento a una de las acciones correctivas



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 109 de 169	Revisión 1

formuladas con ocasión del Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría Municipal de Bucaramanga, con ocasión de la Auditoría Gubernamental Modalidad Especial 004 de 2019.

Todas estas situaciones, corresponde a hechos sobrevinientes al contrato, enmarcados dentro de lo que la Jurisprudencia y la doctrina han denominado la "Teoría de la Imprevisión", la cual se presenta cuando situaciones extraordinarias, ajenas a las partes, imprevisibles y posteriores a la celebración del contrato alteran lo pactado en el contrato. Tiene aplicación cuando ocurre un hecho exógeno a las partes con posterioridad a la celebración del contrato, que altera en forma extraordinaria y anormal el contrato y que no es razonablemente previsible por los contratantes al momento de la celebración del contrato. A pesar que las situaciones imprevisibles que rodean la ejecución del presente contrato no alteran sustancialmente el equilibrio económico del mismo, si da lugar a variaciones sustanciales al cronograma de ejecución del contrato y por ende al plazo inicialmente pactado por las partes. Así mismo, al identificarse un ítem no previsto inicialmente en el componente de implementación e integración con el Sistema Integrado Financiero del Municipio, debe realizarse una modificación al valor del contrato en aras de garantizar el pago de este ítem adicional, como lo es la "Implementación de 10 códigos EAN para la codificación de los siguiente conceptos: Estampilla pro cultura, Sobre tasa a la gasolina, Rifas, Marquillas de ganado, Alumbrado público, Publicidad exterior Visual, Cupos de parqueo, Derechos urbanísticos, Multas, Degüello de ganado, Arriendos, 16. Y otros usos, con su respectiva integración al Sistema Integrado Financiero

(...)

En primer lugar, desde el punto de vista jurídico, es preciso indicar, que el artículo 40 de la ley 80 de 1993 indica que las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines Estatales.

Por otra parte, el Consejo de Estado en concepto 1439 de julio 18 de 2002 Sala de Consulta y Servicio Civil, señaló que es un deber de la administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y del logro del fin perseguido con la contratación.

Así mismo, el procedimiento para la evaluación del control interno contable Incorporado por la Contaduría General de la Nación a través de la Resolución 193 de 2016, en su numeral 3.2.15. Respecto a Depuración contable permanente y sostenible ha establecido:

"3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 110 de 169	Revisión 1

la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

Bienes y Derechos

- a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;
- b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;
- c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción;
- d) Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad;
- e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan;

En cumplimiento de estas directrices emitidas por la Contaduría General de la Nación, las cuales son vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las Entidades Estatales, es indispensable implementar mecanismos que permitan dar cumplimiento a los planes de mejoramiento suscritos y con ello garantizar la plena identificación de los ingresos a través de la codificación de rentas de manera adecuada, tal y como se expuso previamente.

Así mismo, desde el punto de vista técnico, es pertinente señalar que la modificación propuesta, permite que el objeto contractual se ejecute adecuadamente a pesar de las situaciones imprevisibles previamente descritas, las cuales deben ser incorporadas a los alcances y obligaciones del presente contrato. Por otra parte, es indispensable ampliar el plazo de ejecución del contrato en aras de garantizar la implementación de la totalidad de requerimientos contratados inicialmente, así como los demás surgieron con posterioridad a la suscripción del contrato a partir de acciones correctivas planteadas por la Secretaría de Hacienda ante diferentes órganos de control. Así mismo, la adición en valor que se requiere corresponde a la suma de UN MILLON CIENTO NOVENTA MIL M/CTE (\$1.190.000), valor que no supera el 50% del valor inicialmente establecido por las partes en el contrato y que es indispensable para la ejecución del siguiente ítem no previsto inicialmente en el componente de implementación del software "Implementación de 10 códigos EAN para la codificación de los siguientes conceptos: Estampilla pro cultura, Sobre tasa a la gasolina, Rifas, Marquillas de ganado, Alumbrado público, Publicidad exterior Visual, Cupos de parqueo, Derechos urbanísticos, Multas, Degüello de ganado, Arriendos, 16. Y otros usos, con su respectiva integración al Sistema Integrado Financiero".



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 111 de 169	Revisión 1

Así las cosas, la presente modificación, no afecta el equilibrio económico del contrato, tampoco el negocio jurídico suscrito entre las partes, y en ningún momento contraviene lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993.

De esta manera, se concluye que, desde el punto de vista jurídico y técnico, es viable la presente modificación, en cuanto es necesaria para asegurar el cumplimiento de los fines de la contratación, no implica la sustitución del objeto del contrato por otro de género igual o diferente.

Es así que cuando se alude a la modificación que se realiza a un contrato, la misma hace referencia a alteraciones, modificaciones o sustituciones de calidades, componentes o número de las obras, bienes o servicios; no implica la sustitución del objeto del contrato por otro de género igual o diferente. Lo anterior con base en el numeral 8.4.10 Modificaciones Contractuales del Manual de Contratación del Municipio de Bucaramanga adoptado según Decreto N° 038 de 2019”.

(...) ” (negrilla fuera de texto)

Como se aprecia en el documento de justificación, si existieron situaciones sobrevivientes e imprevisibles que afectaron la ejecución del contrato y que de no ser revisadas entre las partes afectarían la ejecución del contrato impidiendo el cumplimiento del mismo.

De acuerdo con lo anterior, tampoco le asiste razón al equipo auditor al afirmar que las situaciones que dieron lugar a la modificación del contrato no son sobrevivientes e imprevisibles, ya que la primera de ellas la “Implementación de 10 códigos EAN para la codificación de los siguiente conceptos: Estampilla pro cultura, Sobre tasa a la gasolina, Rifas, Marquillas de ganado, Alumbrado público, Publicidad exterior Visual, Cupos de parqueo, Derechos urbanísticos, Multas, Degüello de ganado,” fue una necesidad que surge a raíz de la auditoria al proceso de Gestión de las Finanzas Públicas – Sub proceso de tesorería municipal- ingresos, realizada por la Oficina de Control Interno de Gestión, en fecha 08 de agosto de 2019, es decir posterior a la suscripción del contrato y que no pudo ser prevista por las partes durante la estructuración del negocio jurídico, ya que durante dicho proceso tal auditoria no se había realizado y aun no existía la necesidad de implementar dicha acción correctiva. Este requerimiento no previsto, implica una mejora en el alcance del objeto contractual, para lo cual se requiere un valor adicional y un plazo adicional. Si bien es cierto, en la cláusula cuarta literal e) se establece la obligación de realizar la conexión con el sistema de información financiero disponible en la administración municipal, la misma no incluía el alcance específico de la implementación de 10 códigos de barras nuevos, ya que el Municipio solo contaba con 6 disponibles, los cuales no eran suficientes para la codificación de la totalidad de las rentas conforme a lo propuesto como acción correctiva, y que vía plan de mejoramiento, la Secretaría de Hacienda debió obligarse a ello como una acción de mejora, la cual es de obligatorio cumplimiento so pena de incurrir en responsabilidad disciplinaria.

La segunda causa que motiva la modificación en el plazo del contrato, son las dificultades en la implementación del web services con las Entidades Financieras, ya que inicialmente se había



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 112 de 169	Revisión 1

previsto ciertas configuraciones de acuerdo con la capacidad del contratista y características de seguridad propias para este tipo de proyectos. No obstante, ante los requerimientos específicos de seguridad de las Entidades Financieras, debió realizarse la implementación del web services con las 14 entidades financieras en un ambiente de pruebas, dentro de los servidores del Municipio de Bucaramanga, quien es el directo beneficiario del web services y no en los servidores del contratista, como inicialmente se había acordado. Para dicho proceso el Municipio debió crear el servidor con las condiciones técnicas establecidas por el Contratista y las Entidades Financieras, ya que no se contaba con dicho servidor y posterior a ello hacer el respectivo montaje del web services en los servidores configurados por el Municipio de Bucaramanga, y de esta forma se pueda iniciar con las entidades financieras las pruebas de implementación del web services de recaudo. Dicha situación también es imprevisible y sobreviniente, ya que difícilmente las partes del contrato a la suscripción del mismo no podrían haber previsto exigencias diferentes por parte de las Entidades Financieras, que en este caso son aspectos que se salen del manejo de las partes del contrato, ya que corresponden a requerimientos propios de las entidades financieras para la implementación del web services y que de una u otra forma inciden en la ejecución del contrato.

La tercera situación que da lugar a la modificación del contrato fueron las Variaciones normativas en lo que respecta a las Estampillas, la cual surge con la expedición del acuerdo Municipal 017 del 18 de junio de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA EL REGIMEN DE LAS ESTAMPILLAS MUNICIPALES PREVISTAS EN EL ACUERDO MUNICIPAL 044 DE 2008 ANTE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS, POR LEYES QUE ENTRARON EN VIGENCIA CON POSTERIORIDAD A SU EXPEDICION" (acuerdo sobreviniente al contrato) que surge en cumplimiento a una acción correctiva planteada en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría Municipal de Bucaramanga, con ocasión de la AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD ESPECIAL No 004-2019 presentado el 15 de mayo de 2019 (posterior a la suscripción del contrato). Las novedades normativas adoptadas en el Acuerdo Municipal 017 de 2019, que producen una modificación sustancial al Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo Municipal 044 de 2008) sobre el cual inicialmente se pactaron las condiciones del contrato, hace que se reajusten los elementos esenciales de estos tributos, replantean la gestión tributaria de las estampillas a través de agentes retenedores y bajo la figura de declaración privada, lo cual no pudo ser previsto con anterioridad a la suscripción del contrato y menos durante el proceso de selección. Esta situación da lugar a que se tenga que realizar algunos ajustes y/o configuraciones adicionales en lo que respecta a los módulos de estampillas, ya que inicialmente estaban previstos conforme al acuerdo 044 de 2008, lo cual implicó la necesidad de priorizar estos procesos y reajustar el cronograma previsto para la ejecución del contrato en mención.

Por otra parte, respecto a la modificación de los Contratos Estatales la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto 1439 del 18 de julio de 2002 Consejera Ponente: Dra. Susana Montes de Echeverri, expresó:

(...)

De lo anterior resulta claro que es un deber de la administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y el logro del fin perseguido con la contratación; es un imperativo de su gestión, al

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





cual no puede sustraerse so pena de incurrir en responsabilidad por omisión, pues iría en contra de lo previsto en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993. Desde luego que si las modificaciones requeridas implican adiciones en el alcance del objeto contractual o exigen la creación de nuevos ítems de contrato o variación en los precios unitarios, tales modificaciones deberán recogerse en un contrato adicional; si ellas solo exigen modificaciones de diseño o de cantidades de obra simplemente, no será necesario suscribir un contrato adicional y bastará, entonces, el acuerdo entre las partes.

"ART. 3º De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ella en la consecución de dichos fines. Los particulares por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones (...)" (negrilla y subrayado fuera de texto).

Como lo ha expresado el Consejo de Estado, es una obligación de la administración efectuar las modificaciones contractuales conducentes a garantizar el cumplimiento del fin perseguido con el contrato realizado, mas cuando es conocedora de diversas situaciones que de una u otra forma afectaron la ejecución del mismo.

Por otra parte, el hecho que en el acta de ejecución 1 del contrato 130 de 2019 se presente un avance de ejecución financiera del contrato del 15% esto no quiere decir que esa sea como tal la ejecución del contrato, ya que dicho porcentaje corresponde a lo pactado por las partes en la cláusula sexta del mismo, así:

"(...) CLAUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO: El valor señalado en la cláusula anterior se pagará por EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA de la siguiente forma: a) Un primer pago equivalente al 15% del valor del contrato una vez sea presentado y aprobado el cronograma por parte del contratista, previa instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander), el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato. b) El segundo pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa migración, parametrización, prueba de liquidación impuesto vigencia 2019 (sistema impuesto) el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. 3) Tercer pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa realización de capacitaciones estipuladas en el cronograma, pruebas funciones de industria y

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 114 de 169	Revisión 1

comercio, conexión con web services con las entidades bancarias definidas en los estudios previos. c) Un saldo final equivalente al 25% previo recibo a satisfacción por parte del supervisor y dependencias asociadas a los procesos de impuestos (SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPIO DE BUCARAMANGA). PARAGRAFO PRIMERO: Para acceder a cada pago el contratista deberá presentar el respectivo informe de ejecución debidamente soportado y avalado por el supervisor del contrato, factura de venta y acreditar estar al día con el pago de aportes a seguridad social y parafiscales de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la ley 1150 de 2007. PARAGRAFO SEGUNDO: SUJECION A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES: Los pagos se sujetarán a las apropiaciones y disposiciones presupuestales correspondientes y a la situación de recursos del Plan Anual de Caja PAC por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal. (...)

Como se aprecia en la citada clausula, lo que corresponde a los pagos 2, 3 y 4 cada uno esta condicionado al cumplimiento de unas actividades específicas que deberán ser debidamente probadas por el contratista y avaladas por el supervisor del contrato, lo cual no implica necesariamente que lo reconocido en el primer pago corresponda a un 15% de la ejecución total del contrato, corresponde puntualmente a un pago del 15% del valor del contrato previo cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) la presentación del cronograma de trabajo por parte del contratista y aprobado el cronograma por parte supervisor y 2) Instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. 3) Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander) y 4) Certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. Es decir, el primer pago parcial corresponde a un 15% de la ejecución financiera del contrato, mas no a un porcentaje real en la ejecución de las obligaciones del contrato, en su conjunto.

Si bien es cierto han existido diversas variaciones en el cronograma de ejecución del contrato, el Municipio de Bucaramanga ha adoptado los mecanismos que, en el marco de la ley y el principio general del debido proceso, le permite conminar al contratista para el cumplimiento de lo que se ha obligado. Como es de conocimiento del equipo auditor actualmente se encuentra en curso un proceso administrativo sancionatorio en contra del contratista ADA S.A por un presunto incumplimiento parcial de las obligaciones del contrato, y conforme las pruebas que se tengan y garantizando los derechos al contratista se adoptará la decisión que corresponda.

Por otra parte, es preciso señalar, que el plazo de ejecución del contrato 130 de 2019 termina el día 04 de noviembre de 2019, lo que quiere decir que el plazo de ejecución del contrato aun se encuentra vigente, lo cual impide hacer apreciaciones subjetivas sobre el cumplimiento o no de la totalidad de las obligaciones contractuales, ya que dicha verificación corresponderá a los supervisores del contrato en virtud de los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011. Al existir apreciaciones emitidas por el órgano de control dentro de una actuación administrativa que a la fecha se encuentra en trámite y que no ha concluido, se contraviene lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-103/15, en la cual respecto a la labor de las contralorías expresó: **"(...) la Contraloría no debe anticiparse ni inmiscuirse en la ejecución de procesos o la adopción de decisiones, sino que debe honrar el carácter posterior de su intervención y**



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 115 de 169	Revisión 1

salvaguardar la necesaria autonomía del que hacer administrativo, y la del propio ente de control, ejerciendo sus atribuciones en forma posterior. (...) (negrilla fuera de texto)

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente se solicita al órgano de control desvirtuar esta observación, ya que como se indicó previamente, la modificación realizada por la Secretaría de Hacienda al contrato 130 de 2019 se encuentra debidamente justificada, y en ningún momento se ha contravenido lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución, lo dispuesto en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y el decreto 1082 de 2015. Respecto al decreto 734 de 2012 mencionado por el equipo auditor en la observación, es pertinente aclarar, que este decreto no tiene vigencia ni aplicabilidad alguna ya que fue derogado por el Decreto 1510 de 2013 (Hoy compilado en el Decreto 1082 de 2015)."

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

Una vez revisadas las respuestas a las observaciones 6 y 7 por parte de la Entidad Auditada; el Equipo Auditor considera, que deben unificarse en una sola conclusión y hallazgo toda vez que se trata de un mismo proceso contractual es decir del contrato No.130 de 2019. Así mismo, se determina que los hechos aquí evidenciados, tienen un nexo de causalidad y conexidad que permite inferir su unificación en un mismo hallazgo, en aras de garantizar en una misma argumentación, las causas y efectos de estas circunstancias.

Por ello considera el Equipo Auditor considera que los argumentos manifestados por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, no desvirtúan de manera razonable las observaciones evidenciadas, toda vez que si bien es cierto que la Entidad presenta los argumentos incluidos en la parte considerativa de la suspensión, este se realiza con el objetivo de "analizar la procedencia o no de una adicional en valor y plazo al contrato en mención", como lo establecido en la respuesta que presentó la Entidad ante esta observación. Estos argumentos fueron previamente presentados y analizados por los supervisores del contrato No. 130 de 2019, como se puede demostrar en el Acta de Reunión de fecha 12 de Julio de 2019, lo que da a entender que es posible avizorar los inconvenientes de dichos temas allí tratados, en esta reunión, la cual modificó el cronograma de actividades como queda en evidencia en la misma acta.

Por otra parte, en dicha reunión con fecha del 12 de Julio de 2019, la cual se encuentra en el expediente contractual, no se tuvo en cuenta el Acuerdo Municipal



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 116 de 169	Revisión 1

017 del 18 de junio de 2019, en lo referente a la actualización del régimen de las estampillas Municipales previstas en el Acuerdo Municipal No. 044 de 2008, debiendo agregar este tema en mención dado que dicho acuerdo había sido expedido con un mes de anticipación.

Lo anterior demuestra que la Administración ya tenía previo conocimiento del cronograma contractual a seguir y por ende fue reajustado en el momento que el contrato se adicionó en tiempo y valor, según inconvenientes que se presentaron en el proceso de ejecución del contrato No. 130 de 2019, lo que en consecuencia no da lugar a la suspensión puesto del previo conocimiento de los hechos, que paradójicamente no ameritaba la suspensión del contrato.

Respecto al adicional realizado al contrato No. 130 de 2019, producto de la suspensión y de los argumentos plasmados en el formato denominado JUSTIFICACION DE MODIFICACIONES CONTRACTUALES Código F-GJ-1140-238, 37-060, no destacan la suficiente justificación técnica, administrativa y jurídica en la celebración de este tipo de adición, máxime cuando se evidencia una ausencia de elementos de justificación contractual para tal fin. Es decir a modo de conclusión, la adición no posee una justificación o motivación conforme a motivos de hecho y de derecho, con las realidades evidenciadas en el expediente contractual.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que se genera un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON ALCANCE DISCIPLINARIO**, el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento, con el fin de que se establezcan las acciones correctivas pertinentes

DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:

Alcance del Hallazgo: ADMINISTRATIVO

Presuntos Responsables: Alcaldía de Bucaramanga – Secretaria de Hacienda

Alcance del Hallazgo: DISCIPLINARIO

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 117 de 169	Revisión 1

Presuntos Responsables: **MIREYA FORERO BOLAÑOS**
Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga

Presuntas Normas Violadas: Ley 734 de 2002, Artículo 34. Numeral 1°

FALTA AL DEBER DE SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO AL CONTRATO No. 130 de 2019 (OBSERVACION No. 9)

De lo observado por el Equipo Auditor pudo evidenciar en el contrato 130 de 2019 presunta falta de seguimiento por parte del supervisor técnico del contrato, toda vez que descuidó su obligación de realizar vigilancia administrativa al mismo, de conformidad con el artículo 83 de la ley 1474 de 2011 y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, concluyéndose en indicios de ineficiencia e ineficacia por parte del supervisor técnico, reflejándose que a la fecha (octubre 07 de 2019), tan solo existe un avance del 15% de la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que ya culminó el plazo de ejecución pactado inicialmente en el contrato que fue por 4 meses y aun más está casi que terminado el plazo estipulado en la adición del contrato que fue por 2 meses.

Así las cosas, existiría una posible falta al deber de seguimiento administrativo del contrato por parte del supervisor técnico asignado al mismo, ocasionado una falta al incumplimiento del objeto contractual y a las obligaciones establecidas en la minuta contractual.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

"A partir de lo manifestado por el Equipo Auditor, es necesario hacer las siguientes precisiones sobre la forma como se ha llevado a cabo el seguimiento y control a la ejecución del contrato No. 130 de 2019 en el marco del alcance que corresponde a cada supervisor, según designación realizada por la Secretaría de Hacienda:

El contrato No. 130 de 2019 cuenta con dos supervisores, uno con alcance Técnico encargado de la configuración y adecuación de los servidores y canales de conexión con los que interactúa el

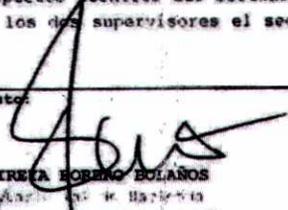
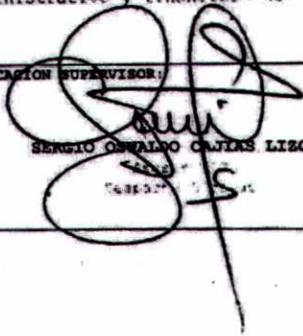
Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





software, y otro con un alcance Funcional tributario encargado de revisar que las funcionalidades con las que cuenta el sistema cumplan de acuerdo a lo establecido en la ficha técnica, procedimientos, regulaciones y normatividad referente a tributos, rentas y recaudos, tal y como se evidencia en el acta de designación de supervisión del contrato en mención.

6. Para el caso de la profesional Universitario **LINA MARIA MARRIQUE DUARTE** su labor de supervisión tendrá un alcance específico en los aspectos funcionales tributarios del software contratado.
7. Para caso del Asesor TIC **SERGIO OSWALDO CAJIAS LIZCANO** su labor de supervisión tendrá un alcance específico en los aspectos técnicos del software contratado.
8. Corresponderá a los dos supervisores el seguimiento administrativo y financiero del contrato en mención.

<p>Ordenador del Gasto:</p>  <p>MIREYA ECHEVERRI BOLAÑOS Directora General de Hacienda Decreto 1010 de 2015 (Artículo 10)</p>	<p>NOTIFICACION SUPERVISOR:</p>  <p>SERGIO OSWALDO CAJIAS LIZCANO Asesor TIC Decreto 1010 de 2015 (Artículo 10)</p>
<p>NOTIFICACION SUPERVISOR:</p>  <p>LINA MARIA MARRIQUE DUARTE Profesional Universitaria Decreto 1010 de 2015 (Artículo 10)</p>	

A partir del primer cronograma aprobado para la ejecución del contrato en mención, a continuación, se enlista la totalidad de actividades a desarrollar por el contratista y a verificar por los supervisores (Técnico y Funcional) en el transcurso de la ejecución del contrato 130 de 2019:

No.	Actividad	Alcance del Supervisor
1	Instalación de Software	
1.1	Solicitar de requerimientos mínimos para la instalación de Sicof Rentas	Técnico
1.2	Verificar de los requerimientos mínimos para la instalación de Sicof Rentas	Técnico
1.3	Instalar la Base de datos Oracle	Técnico



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 119 de 169	Revisión 1

1.4	Hacer la Instalación y despliegue de las herramientas Coactivo, Fiscalización y rentas menores	Técnico
1.5	Instalar y desplegar las herramientas de Liquidación, Facturación y Recaudo	Técnico
1.6	Verificar Instalación Herramientas Coactivo, Fiscalización y rentas menores	Técnico
1.7	Verificar Instalación Herramientas Liquidación, Facturación y Recaudo	Técnico
1.8	Entregar la instalación del software Sicof Rentas en los servidores de la secretaria de hacienda de Bucaramanga	Técnico
2	Levantamiento y evaluación de información	
2.1	Realizar reunión para la alineación de conceptos y levantamiento de información con el equipo encargado de impuesto predial, Sobretasa Ambiental	Funcional
2.2	Realizar reunión para la alineación de conceptos y levantamiento de información con el equipo encargado de impuesto de industria y comercio, Avisos y tableros y sobretasa bomberil	Funcional
2.3	Realizar reunión Verificación Interoperabilidades necesarias estipuladas dentro del contrato	Funcional
2.4	Realizar reuniones para la alineación de conceptos y levantamiento de información con los equipos encargados de Otras rentas	Funcional
2.5	Realizar reuniones para la alineación de conceptos y levantamiento de información con los equipos encargados de Cobro Coactivo y Fiscalización	Funcional
2.6	Reuniones extras con los distintos equipos para aclarar dudas al respecto de la información solicitada	Funcional
2.7	Verificación de la información levantada para parametrización e interoperabilidad	Técnico
2.8	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de predial	Técnico
2.9	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de ICO	Técnico





2.10	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de cobro coactivo</i>	<i>Técnico</i>
2.11	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de otras rentas.</i>	<i>Técnico</i>
2.12	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo cartera</i>	<i>Técnico</i>
2.13	<i>Recepción de plantillas y evaluación de plantillas con correcciones</i>	<i>Técnico</i>
3	<i>Migración de información</i>	
3.1	<i>Carga de información impuesto predial y sobretasa ambiental y su respectiva verificación en fábrica de software</i>	<i>Técnico</i>
3.2	<i>Carga de información impuesto ico sobretasa bomberil y avisos y tableros y su respectiva verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.3	<i>Carga de información cobro coactivo y fiscalización y su respectiva verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.4	<i>Carga de información de otras rentas</i>	<i>Técnico</i>
3.5	<i>Carga de información de saldos de cartera</i>	<i>Técnico</i>
3.6	<i>Verificar Carga de información de todas las rentas</i>	<i>Técnico</i>
3.7	<i>Realizar carga de información faltante o errónea después de la verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.8	<i>Entrega de migración de información</i>	<i>Técnico</i>
4	<i>Construcción interoperabilidades</i>	
4.1	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente de pruebas en Cobro Coactivo</i>	<i>Técnico</i>
4.2	<i>Construcción de Interoperabilidades en ambiente pruebas en impuesto predial</i>	<i>Técnico</i>
4.3	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente pruebas en ICO</i>	<i>Técnico</i>
4.4	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente pruebas de Otras rentas</i>	<i>Técnico</i>
4.5	<i>Realizar despliegue de Interoperabilidades en ambiente de</i>	<i>Técnico</i>

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 121 de 169	Revisión 1

	<i>preproducción</i>	
5	Parametrización del sistema información	
5.1	Realizar la Parametrización técnica y verificar en ambiente de pruebas en Cobro Coactivo	Funcional
5.2	Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas en impuesto predial	Funcional
5.3	Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas en ICO	Funcional
5.4	Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas Otras rentas	Funcional
5.5	Realizar la Parametrización operativa y verificar en ambiente de pruebas cambios en Cobro Coactivo	Funcional
5.6	Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas en impuesto predial	Funcional
5.7	Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas en ICO	Funcional
5.8	Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas Otras rentas	Funcional
5.9	Realizar despliegue de parametrizaciones en ambiente de preproducción	Funcional
6	Realizar pruebas funcionales del sistema información	
6.1	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.2	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.3	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.4	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.5	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional





6.6	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.7	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.8	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.9	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.10	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.11	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.12	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.13	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.14	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.15	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.16	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.17	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.18	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.19	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.20	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.21	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.22	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 123 de 169	Revisión 1

6.23	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.24	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.25	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.26	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.27	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.28	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
7	Capacitaciones de usuario final	
7.1	Realizar Capacitaciones Usuario Final	Técnico y Funcional
8	Despliegue del aplicativo	
8.1	Realizar despliegue de cambios y parametrización en ambiente de producción de todos los módulos de la solución	Técnico
8.2	Realizar acompañamiento en salida a producción al cliente de todos los módulos de la solución	Técnico
8.3	Entrega y aceptación de la herramienta Sicof Rentas en producción	Técnico y Funcional
8.4	Cierre del proyecto	Técnico y Funcional

Dicho lo anterior me permito aclarar que, en la supervisión técnica realizada a la fecha del contrato en mención, se realizó el seguimiento correspondiente en su ejecución, que se evidencia en las diferentes actas de reunión, correos electrónicos y documentos técnicos entregados a la Secretaría de Hacienda y a la empresa contratista ADA S.A.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 124 de 169	Revisión 1

Con base en lo anterior, procedo a enumerar según mis obligaciones asignadas las actividades realizadas para cada una de ellas como supervisor técnico de acuerdo al contrato No. 130 de 2019, tal y como se informó en oficio No. **SOAT 519** del 25 de abril de 2019 (el cual se adjunta):

SEGUIMIENTO A LAS OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR TÉCNICO

- 1) *Adecuación del ambiente de pruebas y producción de los servidores de la alcaldía de Bucaramanga para el alojamiento del nuevo sistema de impuestos adquirido, especificación de espacios en discos duros y especificación de capacidad de procesamiento, de acuerdo a la actividad 1.1 del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.*

Actividades realizadas: Se dispusieron en el data center de la alcaldía de Bucaramanga dos servidores, los cuales fueron configurados y puestos en funcionamiento (29 y 30 de abril) según requerimientos técnicos realizados por ADA S.A. Como soporte de lo anterior adjunto acta del 10 de mayo de 2019

- 2) *Instalación del sistema de impuestos en los servidores de la alcaldía de Bucaramanga, frameworks, estructura de base de datos, plugins, y demás que se necesite para el correcto funcionamiento del software en mención, de acuerdo a las actividades 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.*

Actividades realizadas: Se realizó la instalación del sistema (30 de abril y 3 de mayo), base de datos y plugins para el correcto funcionamiento del software en los ambientes de producción y pruebas, tal y como se evidencia en acta del 10 de mayo de 2019.

- 3) *Configuración del servidor de aplicaciones y DNS para el acceso a la plataforma desde las estaciones de trabajo de acuerdo a la actividad 1.8, del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.*

Actividades realizadas: Se realizó la configuración de DNS (30 de abril y 3 de mayo) que permite la conexión al sistema desde cualquier estación de trabajo registrada en la red de la alcaldía de Bucaramanga, se adjunta acta del 10 de mayo de 2019.

- 4) *Acompañamiento y verificación de la migración de información de históricos del antiguo sistema de impuestos a la nueva versión adquirida de acuerdo a las actividades 2.7, 2.8,*



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 125 de 169	Revisión 1

2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.

Actividades realizadas: Se realizó la migración de la información registrada en los servidores de la alcaldía de Bucaramanga a la base de datos del nuevo sistema de impuestos (6 de mayo a 21 de junio), posteriormente se procedió a la revisión y verificación de las migraciones realizadas, solicitando algunas correcciones que fueron realizadas por la empresa ADA, tal y como se evidencia en acta del 28 de agosto de 2019.

- 5) Acompañamiento y verificación del despliegue de los diferentes módulos y protocolos de integración entre el sistema de impuestos y el sistema integrado financiero – SIF de acuerdo a las actividades 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.

Actividades realizadas: se realizó el despliegue de las diferentes interoperabilidades que componen el software en los ambientes de pruebas y producción, allí se llevó a cabo una revisión exhaustiva de todos y cada uno de los módulos del sistema tales como: cobro coactivo, predial, ICO, rentas menores y otras rentas, verificando que se desplegaran de manera correcta en las estaciones de trabajo de los usuarios con resultados satisfactorios, tal y como se evidencia en el acta de verificación de módulos del sistema del día 21 de agosto de 2019; es importante aclarar que estas revisiones se realizaban de manera periódica para garantizar que el software se encontrara actualizado en cuanto a las parametrizaciones solicitadas por el supervisor funcional tributario.

Actividades realizadas: se relacionan a continuación las actividades realizadas para lograr la integración del Sistema de Impuestos con el Sistema Financiero

- a) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 9 de mayo de 2019 la Oficina Asesora TIC se dio inicio a las reuniones correspondientes para el levantamiento de información técnica referente a la integración con el sistema financiero y el sistema de impuestos proporcionado por la empresa contratista ADA S.A. (Anexo correo electrónico- Cronograma reuniones sistema impuestos. 03/05/2019)
- b) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 6 de junio la oficina TIC se pronunció por medio de un documento técnico formal donde se aborda todo lo necesario para lograr la integración al sistema financiero – SIF, el cual se encuentra alojado y en funcionamiento en los servidores de la administración central. (Anexo correo electrónico - Atributos tablas impuestos. 06/06/2019)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 126 de 169	Revisión 1

- c) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 21 de junio se revisó documento técnico de integración con el sistema financiero y se resolvieron dudas que surgieron y que se procedieron a incluir para la generación del documento final. (Anexo correo electrónico - Documento interfaz contable. 21/06/2019)
- d) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 27 de junio la oficina TIC hizo entrega formal del documento de integración al sistema financiero, el cual fue previamente concertado con la empresa contratista ADA S.A.; la Oficina TIC queda pendiente de las pruebas y validaciones correspondientes a realizar por la empresa contratista ADA. (Anexo correo electrónico - Información integración Sistema de Impuestos VS sistema financiero. 27/06/2019)
- e) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 12 de julio se lleva a cabo reunión de seguimiento con la empresa contratista ADA S.A. en donde se le solicita informe el estado de la implementación de la integración con el sistema financiero SIF, a lo cual la representante de la empresa contratista ADA S.A. expresa que "ya tienen lista la parametrización y solo resta hacer las pruebas correspondientes", sin embargo, también manifiestan que teniendo en cuenta que las pruebas técnicas a desarrollar incluyen la ejecución de la totalidad del proceso de recaudo lo cual incluiría también las pruebas de conexión por web service con las entidades bancarias y la adquisición de los códigos de barras faltantes a parametrizar en el sistema, los cuales no pueden ser adquiridos por la administración de manera directa tal y como se detalla en el acta.

Por lo anterior la empresa ADA S.A. solicitó un ajuste en la fecha de entrega de las interoperabilidades, lo cual se acepta teniendo en cuenta que se depende de la aprobación de terceros para la culminación de la validación del desarrollo. (Anexo acta de reunión - 12/07/2019)

- f) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 22 de agosto de 2019 se recibe solicitud de adicional en valor y plazo al contrato No. 130 de 2019, por parte de la empresa contratista ADA S.A, manifestando que a la fecha se encuentran adelantando la adquisición de los 10 códigos de barras acordados con la administración, así como las pruebas de conexión con las entidades bancarias por medio de web service. (Anexo solicitud de adicional - 22/08/2019)
- g) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 3 de septiembre se reúnen los supervisores del contrato y la empresa contratista ADA S.A. a quienes se les solicita se defina un cronograma de entregas, que será inmodificable y de estricto cumplimiento para las actividades allí consignadas, el cual se aprueba. (Anexo acta de reunión - 03/09/2019)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 127 de 169	Revisión 1

- h) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 11 de septiembre se lleva a cabo reunión con la empresa contratista ADA S.A., donde se les solicita se informen los avances en la integración con el sistema financiero y se requiere se inicien las pruebas correspondientes de manera inmediata. (Anexo acta de reunión - 11/09/2019)
- i) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 12 de septiembre la empresa ADA S.A. hace entrega de un documento técnico donde se explica el cómo se procedió a desarrollar lo solicitado por la alcaldía de Bucaramanga, para lo cual es revisada por el área técnica y se da el visto bueno a dicho documento, solicitando las pruebas de manera inmediata para corroborar su funcionamiento desde el software. (Anexo correo electrónico - Documento Integración financiera. 12/09/2019)
- j) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 24 de septiembre se entrega a la secretaria de hacienda el documento informe de supervisión inicio proceso administrativo sancionatorio para que en su calidad de unidad gestora y ordenadora del gasto se tomen las medidas correspondientes, ya que no se han concluido las pruebas de conexión con el Sistema Financiero. (Anexo documento – informe supervisión. 24/09/2019)

Actividades realizadas: Por otra parte, nos permitimos relacionar las actividades desarrolladas para lograr la integración con entidades financieras, códigos de barras y botón de pago

- a) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 9 de mayo de 2019 la Oficina Asesora TIC dio inicio a las reuniones correspondientes para el levantamiento de información técnica referente a la integración con las entidades financieras a través de web service, configuración de códigos de barras y botón de pago PSE (Anexo correo electrónico- Cronograma reuniones sistema impuestos. 03/05/2019)
- b) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 16 de mayo la oficina TIC recibió los requerimientos técnicos por parte de la empresa contratista ADA S.A. para llevar a cabo el despliegue del web service en el ambiente de pruebas y producción de los servidores de la alcaldía de Bucaramanga. (Anexo correo electrónico – Servidor WS. 16/05/2019)
- c) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 25 de junio se recibió solicitud de creación de usuarios para acceso externo por VPN a la infraestructura proporcionada por la alcaldía de Bucaramanga, se procede con la



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 128 de 169	Revisión 1

creación y entrega de lo solicitado el día 26 de junio de 2019. (Anexo correo electrónico – Solicitud VPN. 25/06/2019)

- d) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 26 de junio la oficina TIC hizo entrega formal del documento de información de conexión VPN del banco Davivienda y el banco BBVA a la empresa contratista ADA S.A. con el objetivo de realizar el contacto y las pruebas de conexión con dicha entidad. (Anexo correo electrónico – web service. 27/06/2019)
- e) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 16 de julio se recibe comunicación de la representante de la empresa contratista ADA S.A. manifestando que se encuentran consolidando un documento donde se relaciona toda la información técnica del web service a implementar con las entidades financieras. (Anexo correo electrónico – Nuevo desarrollo web service - 16/07/2019)
- f) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 17 de julio se recibe comunicación de la representante de la empresa contratista ADA S.A. solicitando los números de contacto de dos entidades financieras para continuar con la validación de la conexión VPN, a lo cual la Oficina Tic el día 19 de julio brinda los datos de contacto de las entidades Banco Davivienda y banco de occidente.

La empresa contratista confirma que el despliegue del web service en el servidor de pruebas ya se realizó.

La oficina TIC solicita a la empresa desarrolladora la información más relevante para llevar a cabo las validaciones y pruebas funcionales del web service, dicha información es entregada por la empresa contratista el día 19 de julio de 2019.

(Anexo correo electrónico – Solicitud reunión técnica VPN - 19/07/2019, Documento solicitud información web service – 19/07/2019)

- g) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 23 de julio de 2019 la oficina TIC envía un correo con las dudas referentes al documento de respuesta "Documento solicitud de información web service" entregado por la empresa desarrolladora Ada, a lo cual se recibe respuesta el día 5 de agosto de 2019 aclarando lo solicitado. (Anexo correo electrónico – Oficio documento respuesta a observaciones - 05/08/2019)
- h) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 6 de agosto de 2019, la Secretaria de Hacienda envía un correo a todas las entidades bancarias con la información técnica necesaria para el establecimiento de la conexión por web service. (Anexo correo electrónico – Actualización web service - 06/08/2019)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 129 de 169

- i) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 13 de agosto de 2019 la oficina TIC solicita por medio telefónico a la empresa contratista ADA S.A. avanzar con las conexiones que se tienen pendientes con las 14 entidades financieras, a lo cual se recibe correo manifestando que se dará prioridad a la conexión con el banco de occidente y Av Villas. (Anexo correo electrónico – Confirmación citación - 13/08/2019)
- j) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 14 de agosto de 2019 se hace una revisión del proceso de implementación del web service por parte de la oficina TIC, para que la empresa contratista ADA S.A. proceda a responder y concretar los ajustes y pruebas correspondientes. (Anexo correo electrónico – documentación técnica pruebas - 14/08/2019)
- k) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 21 de agosto la oficina TIC recibe solicitud de la empresa contratista ADA S.A. para realizar un nuevo despliegue de servidor teniendo en cuenta que las verificaciones y pruebas llevadas a cabo con las entidades bancarias no fueron satisfactorias por temas de seguridad en el ambiente de pruebas del cual disponía la empresa contratista; el ambiente fue desplegado y entregado por la oficina Tic el día 23 de agosto de 2019 (Anexo correo electrónico – Requerimientos web service Bucaramanga - 21/08/2019)
- l) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 29 de agosto de 2019 se recibe correo con la factura de compra de los códigos de barras a nombre de la alcaldía de Bucaramanga, se procede a revisar directamente con el proveedor GS1 y se descarga el soporte correspondiente. (Anexo correo electrónico – códigos de barras - 29/08/2019)
- m) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 4 de septiembre de 2019 se reinician las pruebas de conexión de consumo de web service específicamente el tema del botón de pago PSE con la empresa Place to pay, y se continúa realizando dichas pruebas hasta el día 20 de septiembre de 2019. (Anexo correo electrónico – VPN place to pay - 20/09/2019)
- n) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 13 de septiembre de 2019 se da inicio a una prueba exhaustiva de la funcionalidad del web service por la oficina TIC en los entornos de producción y pruebas las cuales finalizan el día 19 de septiembre, concluyendo que las pruebas internas del web service realizadas fueron satisfactorias, sin embargo, se realizan algunas observaciones menores que se deberán ajustar en la inmediatez para que las entidades bancarias procedan con las pruebas de consumo a través de VPN. (Anexo documento – Entrega web service bancario - 19/09/2019)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 130 de 169	Revisión 1

- k) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 24 de septiembre se entrega a la Secretaria de Hacienda el documento informe de supervisión inicio proceso administrativo sancionatorio para que en su calidad de unidad gestora y ordenadora del gasto se tomen las medidas correspondientes ya que a la fecha no se ha concluido con las pruebas de conexión con las entidades bancarias. (Anexo documento – informe supervisión. 24/09/2019)
- 6) Verificación del funcionamiento y despliegue del sistema de impuestos en el servidor web y en las diferentes estaciones de trabajo.

Actividades realizadas: se realizaron las pruebas de conexión y despliegue de los diferentes formularios del sistema en los ambientes de pruebas y producción desde las estaciones de trabajo (30 de abril a 3 de mayo), donde se constató su correcto funcionamiento; como soporte de lo anterior adjunto acta del 10 de mayo de 2019.

Además, se mantiene un constante monitoreo de los procesos y los consumos de memoria y espacio en disco que de manera automática se actualizan para garantizar un óptimo desempeño.

Por otra parte, en cuanto a la afirmación del equipo auditor, con respecto al porcentaje de avance donde se expresa lo siguiente:

concluyéndose en indicios de ineficiencia e ineficacia por parte del supervisor técnico, reflejándose que a la fecha (octubre 07 de 2019), tan solo existe un avance del 15% de la ejecución el contrato,

Es preciso señalar, que no le asiste razón al equipo auditor, que como anteriormente se explicó, desde la designación de supervisión, el proyecto cuenta con dos supervisores, uno encargado de evaluar la parte técnica y otro encargado de evaluar la parte funcional tributaria, cada uno con alcances específicos diferentes pero que en conjunto son la totalidad del software; por lo tanto, si únicamente se evalúa el porcentaje de avance del tema técnico y se afirma que se ha avanzado en un 15% se estaría desconociendo la importancia de las diferentes actividades en el transcurso de la ejecución del contrato, además de que no se estaría teniendo en cuenta el porcentaje de ejecución de los aspectos funcionales tributarios que están a cargo del otro supervisor.

Por lo anterior, me permito sugerir que podría haber una confusión entre lo que el organismo de control considera como el porcentaje de avance del contrato, teniendo en cuenta que en el momento de la visita no se estimó el porcentaje total de la ejecución (% desde el punto de vista técnico + % desde el punto de vista funcional) y el porcentaje al que hace alusión el órgano de



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 131 de 169	Revisión 1

control, es un porcentaje de la ejecución financiera del contrato a la fecha. Por lo tanto, el hecho que en el acta de ejecución 1 del contrato 130 de 2019 se presente un **avance de ejecución financiera del contrato** del 15% esto no quiere decir que esa sea como tal la ejecución del contrato, ya que dicho porcentaje corresponde a lo pactado por las partes en la cláusula sexta del mismo, así:

*(...) CLAUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO: El valor señalado en la cláusula anterior se pagará por EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA de la siguiente forma: **a) Un primer pago equivalente al 15% del valor del contrato una vez sea presentado y aprobado el cronograma por parte del contratista, previa instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander), el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato.** b) El segundo pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa migración, parametrización, prueba de liquidación impuesto vigencia 2019 (sistema impuesto) el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. 3) Tercer pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa realización de capacitaciones estipuladas en el cronograma, pruebas funciones de industria y comercio, conexión con web services con las entidades bancarias definidas en los estudios previos. c) Un saldo final equivalente al 25% previo recibo a satisfacción por parte del supervisor y dependencias asociadas a los procesos de impuestos (SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPIO DE BUCARAMANGA). PARAGRAFO PRIMERO: Para acceder a cada pago el contratista deberá presentar el respectivo informe de ejecución debidamente soportado y avalado por el supervisor del contrato, factura de venta y acreditar estar al día con el pago de aportes a seguridad social y parafiscales de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la ley 1150 de 2007. PARAGRAFO SEGUNDO: SUJECION A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES: Los pagos se sujetarán a las apropiaciones y disposiciones presupuestales correspondientes y a la situación de recursos del Plan Anual de Caja PAC por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal. (...) (negrilla fuera de texto)*

Como se aprecia en la citada cláusula, lo que corresponde a los pagos 2, 3 y 4 cada uno está condicionado al cumplimiento de unas actividades específicas que deberán ser debidamente probadas por el contratista y avaladas por el supervisor del contrato, lo cual no implica necesariamente que lo reconocido en el primer pago corresponda a un 15% de la ejecución total del contrato, corresponde puntualmente a un pago del 15% del valor del contrato previo cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) la presentación del cronograma de trabajo por parte del contratista y aprobado el cronograma por parte supervisor 2) Instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. 3) Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander) y 4) Certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. Es decir, el primer pago parcial corresponde a un 15% de la ejecución financiera del contrato, mas no a un porcentaje real en la ejecución de las obligaciones del contrato, en su conjunto.

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 132 de 169	Revisión 1

Lo cual procederé a detallar a continuación:

Comparativo de la forma de pago vs actividades del contrato.

a) Un primer pago equivalente al 15% del valor del contrato una vez sea presentado y aprobado el cronograma por parte del contratista, previa instalación del software de impuestos, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. certificación del almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander) el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato.

No.	Actividad	Alcance del Supervisor
1	Instalación de Software	
1.1	Solicitud de requerimientos mínimos para la instalación de Sicof Rentas	Técnico
1.2	Verificar de los requerimientos mínimos para la instalación de Sicof Rentas	Técnico
1.3	Instalar la Base de datos Oracle	Técnico
1.4	Hacer la Instalación y despliegue de las herramientas Coactivo, Fiscalización y rentas menores	Técnico
1.5	Instalar y desplegar las herramientas de Liquidación, Facturación y Recaudo	Técnico
1.6	Verificar Instalación Herramientas Coactivo, Fiscalización y rentas menores	Técnico
1.7	Verificar Instalación Herramientas Liquidación, Facturación y Recaudo	Técnico
1.8	Entregar la instalación del software Sicof Rentas en los servidores de la Secretaria de Hacienda de Bucaramanga	Técnico

Tal y como consta en los anexos del acta de ejecución 1, los ítems necesarios para el trámite del pago 1, se cumplieron en su totalidad.





b) El segundo pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa migración, parametrización, prueba de liquidación, impuesto vigencia 2019 (sistema de impuestos) el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del municipio de Bucaramanga.

No.	Actividad	Supervisor
2	Levantamiento y evaluación de información	
2.1	Realizar reunión para la alineación de conceptos y levantamiento de información con el equipo encargado de impuesto predial, Sobretasa Ambiental	Funcional
2.2	Realizar reunión para la alineación de conceptos y levantamiento de información con el equipo encargado de impuesto de industria y comercio, Avisos y tableros y sobretasa bomberil	Funcional
2.3	Realizar reunión Verificación Interoperabilidades necesarias estipuladas dentro del contrato	Funcional
2.4	Realizar reuniones para la alineación de conceptos y levantamiento de información con los equipos encargados de Otras rentas	Funcional
2.5	Realizar reuniones para la alineación de conceptos y levantamiento de información con los equipos encargados de Cobro Coactivo y Fiscalización	Funcional
2.6	Reuniones extras con los distintos equipos para aclarar dudas al respecto de la información solicitada	Funcional
2.7	Verificación de la información levantada para parametrización e interoperabilidad	Técnico
2.8	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de predial	Técnico
2.9	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de ICO	Técnico
2.10	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de cobro coactivo	Técnico
2.11	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de otras rentas	Técnico



2.12	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo cartera</i>	<i>Técnico</i>
2.13	<i>Recepción de plantillas y evaluación de plantillas con correcciones</i>	<i>Técnico</i>
3	<i>Migración de información</i>	
3.1	<i>Carga de información impuesto predial y sobretasa ambiental y su respectiva verificación en fábrica de software</i>	<i>Técnico</i>
3.2	<i>Carga de información impuesto ico sobretasa bomberil y avisos y tableros y su respectiva verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.3	<i>Carga de información cobro coactivo y fiscalización y su respectiva verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.4	<i>Carga de información de otras rentas</i>	<i>Técnico</i>
3.5	<i>Carga de información de saldos de cartera</i>	<i>Técnico</i>
3.6	<i>Verificar Carga de información de todas las rentas</i>	<i>Técnico</i>
3.7	<i>Realizar carga de información faltante o errónea después de la verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.8	<i>Entrega de migración de información</i>	<i>Técnico</i>
4	<i>Construcción interoperabilidades</i>	
4.1	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente de pruebas en Cobro Coactivo</i>	<i>Técnico</i>
4.2	<i>Construcción de Interoperabilidades en ambiente pruebas en impuesto predial</i>	<i>Técnico</i>
4.3	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente pruebas en ICO</i>	<i>Técnico</i>
4.4	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente pruebas de Otras rentas</i>	<i>Técnico</i>
4.5	<i>Realizar despliegue de Interoperabilidades en ambiente de preproducción</i>	<i>Técnico</i>
5	<i>Parametrización del sistema Información</i>	
5.1	<i>Realizar la Parametrización técnica y verificar en ambiente de pruebas en Cobro Coactivo</i>	<i>Funcional</i>

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 135 de 169	Revisión 1

5.2	Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas en impuesto predial	Funcional
5.3	Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas en ICO	Funcional
5.4	Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas Otras rentas	Funcional
5.5	Realizar la Parametrización operativa y verificar en ambiente de pruebas cambios en Cobro Coactivo	Funcional
5.6	Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas en impuesto predial	Funcional
5.7	Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas en ICO	Funcional
5.8	Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas Otras rentas	Funcional
5.9	Realizar despliegue de parametrizaciones en ambiente de preproducción	Funcional

Lo que los componentes ítems 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13 del cronograma ya se verificaron y se dio el visto bueno por parte de la supervisión técnica, por otra parte lo que corresponde a los ítems 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 se hizo la respectiva verificación y se solicitaron correcciones al contratista, las cuales aún no han sido presentadas por este para aprobación final.

c) Tercer pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa realización de capacitaciones estipuladas en el cronograma, pruebas funciones industria y comercio, conexión con web services con las entidades definidas en los estudios previos.

No.	Actividad	Supervisor
6	Realizar pruebas funcionales del sistema información	
6.1	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.2	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.3	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras	Funcional





	rentas	
6.4	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.5	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.6	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.7	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.8	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.9	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.10	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.11	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.12	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.13	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.14	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.15	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.16	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.17	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.18	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.19	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional



6.20	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.21	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.22	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.23	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.24	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.25	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.26	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.27	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.28	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
7	Capacitaciones de usuario final	
7.1	Realizar Capacitaciones Usuario Final	Técnico y Funcional

Lo que corresponde a parte del proceso de conexión con web services desde la supervisión técnica se hizo la debida verificación y se solicitaron algunos ajustes que ya fueron presentados por el contratista y actualmente son objeto de verificación. Lo que respecta a la realización de capacitaciones estipuladas en el cronograma, pruebas funciones industria y comercio, y demás pruebas señaladas en los ítems 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13, 6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.19, 6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26, 6.27 y 6.28 del cronograma, esto corresponde a seguimiento por parte del supervisor funcional, en este caso la Dra. Lina María Manrique, quien ha realizado las correspondientes verificaciones y ha solicitado las correcciones a que haya lugar.

d) Un saldo final equivalente al 25% previo recibo a satisfacción por parte del supervisor y dependencias asociadas a los procesos de impuestos (Secretaria de Hacienda Municipio de Bucaramanga).

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 138 de 169	Revisión 1

No.	Actividad	Supervisor
8	Despliegue del aplicativo	
8.1	Realizar despliegue de cambios y parametrización en ambiente de producción de todos los módulos de la solución	Técnico
8.2	Realizar acompañamiento en salida a producción al cliente de todos los módulos de la solución	Técnico
8.3	Entrega y aceptación de la herramienta Sicof Rentas en producción	Técnico
8.4	Cierre del proyecto	Técnico y Funcional

Como se aprecia en estos requerimientos exigidos para el pago final, a la fecha no han sido objeto de verificación, ya que corresponde a la etapa final del proceso, la cual no podrá agotarse, hasta tanto no se cumplan las demás etapas previas anteriormente señaladas.

Por otra parte, es pertinente aclarar al equipo auditor que de conformidad con el Manual de la contratación adoptado por el Municipio de Bucaramanga según Decreto 0038 de 2019, las funciones administrativas a cargo del supervisor del contrato son las siguientes:

"(...)

8.7.6 FUNCIONES DE LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

En concordancia con lo indicado anteriormente, las principales actividades y gestiones que debe adelantar la supervisión e interventoría, son las siguientes

8.7.6.1 Administrativas

a. Una vez recibido de parte del ordenador del Gasto, el oficio de designación como supervisor, se recomienda realizar previamente un análisis cuidadoso del contrato suscrito, los documentos anexos al mismo tales como estudios previos, pliego de condiciones y propuesta. Lo anterior con el ánimo de comprender el objeto del mismo, sus alcances y especificaciones.

b. Diligenciar, Suscribir las actas y/o informes a que haya a lugar con ocasión a la ejecución del contrato y/o convenio, a saber:



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 139 de 169	Revisión 1

I. Acta de iniciación del contrato, se debe utilizar el formato establecido en el Sistema Integrado de Gestión "Formato de Acta de Inicio". Tomando en consideración que ésta sólo puede suscribirse una vez se haya recibido oficio de designación de supervisión. La fecha de suscripción del acta es el momento a partir del cual inicia el plazo de ejecución contractual. Será completamente ilegal, exigir antes de esta fecha, el cumplimiento de algún tipo de obligación a cargo del contratista.

II. Actas de informes de avances o informes de supervisión mensual, según se disponga en la minuta, a efectos de controlar el desarrollo del objeto y el cumplimiento de las obligaciones pactadas. Se debe utilizar el o los formato establecidos en el Sistema Integrado de Gestión

III. Acta de suspensión y reiniciación, cuando se formaliza el acuerdo de dar por terminada la suspensión y reiniciar la ejecución del contrato, siempre y cuando estas hayan sido pactadas.

IV. Actas o informe definitivo de recibo final o informe final de ejecución según se pacte, del servicio, bienes o elementos contratados, siempre y cuando hayan sido pactadas y/o como requisito para tramitar el último pago del contrato o convenio. Se deben utilizar los formatos establecidos en el Sistema Integrado de Gestión.

V. Acta de liquidación de los contratos y/o convenios supervisados, Se debe utilizar el formato establecido en el Sistema Integrado de Gestión.

VI. Acta de cierre del expediente del Proceso de Contratación, cuando a ello haya lugar.

c. Elaborar los requerimientos técnicos y justificación de modificación contractual que haya lugar.

d. Remitir toda la documentación que se produzca dentro de las etapas contractual y post contractual, a la Secretaria Administrativa para su archivo en el expediente único de contratos a cargo de ésta dependencia. En caso tal de pactarse cronograma para la ejecución de las actividades pactadas, el documento aprobado por el supervisor debe reposar en el expediente contractual.

e. Vigilar el cumplimiento de los plazos, la vigencia del contrato y/o convenio y de los riesgos amparados de la garantía única.

f. Llevar una carpeta de supervisión para realizar seguimiento a las actividades del contratista.

g. Exigir al contratista la presentación de los certificados de modificación a la póliza cuando se suscriban modificaciones, prorrogas, adiciones, suspensiones para su correspondiente aprobación por parte del área a cargo.

h. Sustentar por escrito las recomendaciones que se hagan por su parte, frente al desarrollo del contrato o convenio.

i. Solicitar al contratista, por escrito y con la debida antelación, que subsane los inconvenientes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato y/o convenio.

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777.

www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co

Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 140 de 169
			Revisión 1

j. Estudiar y preparar de manera oportuna, eficaz y sin ningún tipo de dilación las respuestas a cualquier solicitud del contratista en relación a la ejecución del contrato.

k. Informar al ordenador del gasto de manera continua, periódica y/o de conformidad con lo pactado, en los formatos establecidos para ello, sobre el avance, dificultades, irregularidades y presentados en la ejecución del contrato. De la misma manera, informar al contratista las decisiones de la Entidad y que puedan afectar la ejecución contractual.

l. Proponer las diferentes soluciones que estime pertinentes para la correcta ejecución contractual, así como para la solución de situaciones que puedan generar traumatismos o discordias que afecten el cumplimiento del objeto del contrato, verificando para el fin los documentos que lo integran. (Modificación contractual, suspensión, utilización de cláusulas excepcionales).

m. Identificar las situaciones de posible incumplimiento contractual, señalando las cláusulas posiblemente infringidas, las consecuencias, y estimar los perjuicios causados a la entidad.

n. Participar en el desarrollo del procedimiento de imposición de multas, sanciones o declaratorias de incumplimiento, rindiendo informe detallado y con soportes dentro de la actuación, y tasar los perjuicios ocasionados a la entidad con el presunto actuar incumplido del contratista.

o. Hacer traslado oportuno al área de almacén los bienes o elementos adquiridos durante la ejecución del contrato y/o convenio supervisado u objeto de interventoría.

p. Apoyar cuando haya lugar en la respuesta a los requerimientos que tanto entidades públicas como privadas y/o órganos de control, eleven sobre la ejecución contractual designada.

(...)"

De acuerdo con las funciones exigidas en el manual de contratación del Municipio y lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, se ha dado cabal cumplimiento al deber de seguimiento administrativo del contrato 130 de 2019 y también al alcance técnico que corresponde, tal y como se expuso anteriormente y en los documentos adjuntos.

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente se solicita al órgano de control desvirtuar esta observación, ya que como se indicó previamente, en ningún momento se ha incumplido con el deber al seguimiento administrativo y técnico para el cual fui designado, por el contrario se ha llevado a cabo de manera rigurosa el seguimiento a la ejecución del contrato 130 de 2019 tal y como se evidencia en las diferentes actividades desarrolladas y que a la fecha se concluyeron o que se están finiquitando, para concluir la ejecución del contrato en mención y que estarían dado alcance a cabalidad a las obligaciones pactadas en la designación como supervisor técnico".



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 141 de 169	Revisión 1

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR:

Una vez examinada la respuesta de la Entidad para la presente observación, el Equipo Auditor estima que no se DESVIRTÚA la presente observación, en razón a la ausencia de seguimiento de aspectos técnicos del software contratado, al tenor de lo dispuesto en los actos administrativos contractuales tales como: supervisión y acta de avance y/o ejecución del contrato No. 130 de 2019, tal como se predica en el SECOP.

Cabe anotar, que con la Contratación Administrativa las Entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, que colaboran con ellas en el cumplimiento de esos fines (art. 3 Ley 80/93). La ley 80 en su artículo 14 , otorga a las entidades estatales de medios para lograr el eficaz cumplimiento del objeto contractual, es por ello que aparece la figura del Interventor y/o Supervisor del contrato, según sea el caso, quien tiene el deber legal de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios, que pretende satisfacer con el objeto contratado, al supervisor del contrato, por mandato legal le correspondía cumplir y hacer cumplir el objeto y todas y cada una de las cláusulas contractuales y en especial las obligaciones contraídas y ejercer un seguimiento permanente y continuo que le permita verificar la ejecución normal del contrato. La función de la supervisión es parte primordial del control y vigilancia de la actividad del contratista con el fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato y determinar el cumplimiento de las obligaciones específicas en aspectos técnicos del software contratado, tal como quedo estipulado en la minuta contractual.

Por lo anteriormente expuesto, los hechos descritos, se originaron por deficiencias en el control y seguimiento de los aspectos técnicos referente a las obligaciones del contrato, lo que ha conllevado a un presunto incumplimiento de las obligaciones específicas del contrato, y por ende a una presunta violación de los artículos 6° y 7° de la Ley 610 de 2000. El detrimento patrimonial podría evidenciarse una vez culmine o expire su tiempo de ejecución del contrato, llevando a concluir por parte del Equipo Auditor a proseguir con el respectivo en la fase de ejecución y liquidación del contrato 130 de 2019, para próximas vigencias fiscales.



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 142 de 169	Revisión 1

Por lo expuesto, existe un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA**, reprochable al supervisor del contrato en el área o aspectos técnicos del contrato 130 de 2019. La Alcaldía de Bucaramanga deberá incluir en el Plan de Mejoramiento de la Entidad las acciones que adoptará, encaminadas a evitar este tipo riesgos, suscitados en esta auditoría.

DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:

Alcance del Hallazgo: ADMINISTRATIVO

Presuntos Responsables: Alcaldía de Bucaramanga – Secretaria de Hacienda

Alcance del Hallazgo: DISCIPLINARIO

Presuntos Responsables: MIREYA FORERO BOLAÑOS
Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga

Presuntas Normas Violadas: Ley 734 de 2002, Artículo 34. Numeral 1°
Ley 80 /93. Art. 14 Ley 1474 de 2011 Arts. 83.
Supervisión e Interventoría Contractual. Art. 84
Facultades y deberes de los Supervisores.

FALTA AL DEBER DE SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO AL CONTRATO No. 130 de 2019 (OBSERVACION No. 9)

De lo observado por el Equipo Auditor pudo evidenciar en el contrato 130 de 2019 presunta falta de seguimiento por parte del supervisor técnico del contrato, toda



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 143 de 169	Revisión 1

vez que descuidó su obligación de realizar vigilancia administrativa al mismo, de conformidad con el artículo 83 de la ley 1474 de 2011 y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, concluyéndose en indicios de ineficiencia e ineficacia por parte del supervisor técnico, reflejándose que a la fecha (octubre 07 de 2019), tan solo existe un avance del 15% de la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que ya culminó el plazo de ejecución pactado inicialmente en el contrato que fue por 4 meses y aun más está casi que terminado el plazo estipulado en la adición del contrato que fue por 2 meses.

Así las cosas, existiría una posible falta al deber de seguimiento administrativo del contrato por parte del supervisor técnico asignado al mismo, ocasionado una falta al incumplimiento del objeto contractual y a las obligaciones establecidas en la minuta contractual.

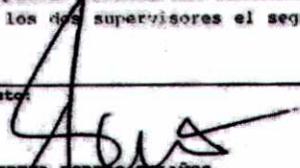
RESPUESTA DE LA ENTIDAD A LA OBSERVACIÓN:

“A partir de lo manifestado por el Equipo Auditor, es necesario hacer las siguientes precisiones sobre la forma como se ha llevado a cabo el seguimiento y control a la ejecución del contrato No. 130 de 2019 en el marco del alcance que corresponde a cada supervisor, según designación realizada por la Secretaría de Hacienda:

El contrato No. 130 de 2019 cuenta con dos supervisores, uno con alcance Técnico encargado de la configuración y adecuación de los servidores y canales de conexión con los que interactúa el software, y otro con un alcance Funcional tributario encargado de revisar que las funcionalidades con las que cuenta el sistema cumplan de acuerdo a lo establecido en la ficha técnica, procedimientos, regulaciones y normatividad referente a tributos, rentas y recaudos, tal y como se evidencia en el acta de designación de supervisión del contrato en mención.



6. Para el caso de la profesional Universitario **LINA MARIA MANRIQUE DUARTE** su labor de supervisión tendrá un alcance específico en los aspectos funcionales tributarios del software contratado.
7. Para caso del Asesor TIC **SERGIO OSWALDO CAJIAS LISCANO** su labor de supervisión tendrá un alcance específico en los aspectos técnicos del software contratado.
8. Corresponderá a los dos supervisores el seguimiento administrativo y financiero del contrato en mención.

Ordenador del Gasto:  MIREYA BORRERO BOLAÑOS Directora General de Hacienda Bucaramanga, Santander, Colombia	NOTIFICACION SUPERVISOR:  SERGIO OSWALDO CAJIAS LISCANO Asesor TIC Bucaramanga, Santander, Colombia
NOTIFICACION SUPERVISOR:  LINA MARIA MANRIQUE DUARTE Profesional Universitaria Bucaramanga, Santander, Colombia	

A partir del primer cronograma aprobado para la ejecución del contrato en mención, a continuación, se enlista la totalidad de actividades a desarrollar por el contratista y a verificar por los supervisores (Técnico y Funcional) en el transcurso de la ejecución del contrato 130 de 2019:

No.	Actividad	Alcance del Supervisor
1	Instalación de Software	
1.1	Solicitar de requerimientos mínimos para la instalación de Sicof Rentas	Técnico
1.2	Verificar de los requerimientos mínimos para la instalación de Sicof Rentas	Técnico
1.3	Instalar la Base de datos Oracle	Técnico
1.4	Hacer la Instalación y despliegue de las herramientas Coactivo, Fiscalización y rentas menores	Técnico
1.5	Instalar y desplegar las herramientas de Liquidación, Facturación y Recaudo	Técnico



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 145 de 169	Revisión 1

1.6	Verificar Instalación Herramientas Coactivo, Fiscalización y rentas menores	Técnico
1.7	Verificar Instalación Herramientas Liquidación, Facturación y Recaudo	Técnico
1.8	Entregar la instalación del software Sicof Rentas en los servidores de la secretaria de hacienda de Bucaramanga	Técnico
2	Levantamiento y evaluación de información	
2.1	Realizar reunión para la alineación de conceptos y levantamiento de información con el equipo encargado de impuesto predial, Sobretasa Ambiental	Funcional
2.2	Realizar reunión para la alineación de conceptos y levantamiento de información con el equipo encargado de impuesto de industria y comercio, Avisos y tableros y sobretasa bomberil	Funcional
2.3	Realizar reunión Verificación Interoperabilidades necesarias estipuladas dentro del contrato	Funcional
2.4	Realizar reuniones para la alineación de conceptos y levantamiento de información con los equipos encargados de Otras rentas	Funcional
2.5	Realizar reuniones para la alineación de conceptos y levantamiento de información con los equipos encargados de Cobro Coactivo y Fiscalización	Funcional
2.6	Reuniones extras con los distintos equipos para aclarar dudas al respecto de la información solicitada	Funcional
2.7	Verificación de la información levantada para parametrización e interoperabilidad	Técnico
2.8	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de predial	Técnico
2.9	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de ICO	Técnico
2.10	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de cobro coactivo	Técnico
2.11	Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de otras rentas	Técnico



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 146 de 169	Revisión 1

2.12	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo cartera</i>	<i>Técnico</i>
2.13	<i>Recepción de plantillas y evaluación de plantillas con correcciones</i>	<i>Técnico</i>
3	<i>Migración de información</i>	
3.1	<i>Carga de información impuesto predial y sobretasa ambiental y su respectiva verificación en fábrica de software</i>	<i>Técnico</i>
3.2	<i>Carga de información impuesto ico sobretasa bomberil y avisos y tableros y su respectiva verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.3	<i>Carga de información cobro coactivo y fiscalización y su respectiva verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.4	<i>Carga de información de otras rentas</i>	<i>Técnico</i>
3.5	<i>Carga de información de saldos de cartera</i>	<i>Técnico</i>
3.6	<i>Verificar Carga de información de todas las rentas</i>	<i>Técnico</i>
3.7	<i>Realizar carga de información faltante o errónea después de la verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.8	<i>Entrega de migración de información</i>	<i>Técnico</i>
4	<i>Construcción interoperabilidades</i>	
4.1	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente de pruebas en Cobro Coactivo</i>	<i>Técnico</i>
4.2	<i>Construcción de Interoperabilidades en ambiente pruebas en impuesto predial</i>	<i>Técnico</i>
4.3	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente pruebas en ICO</i>	<i>Técnico</i>
4.4	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente pruebas de Otras rentas</i>	<i>Técnico</i>
4.5	<i>Realizar despliegue de Interoperabilidades en ambiente de preproducción</i>	<i>Técnico</i>
5	<i>Parametrización del sistema información</i>	
5.1	<i>Realizar la Parametrización técnica y verificar en ambiente de pruebas en Cobro Coactivo</i>	<i>Funcional</i>





5.2	Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas en impuesto predial	Funcional
5.3	Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas en ICO	Funcional
5.4	Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas Otras rentas	Funcional
5.5	Realizar la Parametrización operativa y verificar en ambiente de pruebas cambios en Cobro Coactivo	Funcional
5.6	Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas en impuesto predial	Funcional
5.7	Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas en ICO	Funcional
5.8	Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas Otras rentas	Funcional
5.9	Realizar despliegue de parametrizaciones en ambiente de preproducción	Funcional
6	Realizar pruebas funcionales del sistema información	
6.1	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.2	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.3	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.4	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.5	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.6	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.7	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.8	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional

6.9	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.10	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.11	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.12	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.13	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.14	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.15	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.16	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.17	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.18	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.19	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.20	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.21	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.22	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.23	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.24	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.25	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en	Funcional



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 149 de 169	Revisión 1

	<i>impuesto predial</i>	
6.26	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.27	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.28	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
7	Capacitaciones de usuario final	
7.1	Realizar Capacitaciones Usuario Final	Técnico y Funcional
8	Despliegue del aplicativo	
8.1	Realizar despliegue de cambios y parametrización en ambiente de producción de todos los módulos de la solución	Técnico
8.2	Realizar acompañamiento en salida a producción al cliente de todos los módulos de la solución	Técnico
8.3	Entrega y aceptación de la herramienta SicoF Rentas en producción	Técnico y Funcional
8.4	Cierre del proyecto	Técnico y Funcional

Dicho lo anterior me permito aclarar que, en la supervisión técnica realizada a la fecha del contrato en mención, se realizó el seguimiento correspondiente en su ejecución, que se evidencia en las diferentes actas de reunión, correos electrónicos y documentos técnicos entregados a la Secretaria de Hacienda y a la empresa contratista ADA S.A.

Con base en lo anterior, procedo a enumerar según mis obligaciones asignadas las actividades realizadas para cada una de ellas como supervisor técnico de acuerdo al contrato No. 130 de 2019, tal y como se informó en oficio No. **SOAT 519** del 25 de abril de 2019 (el cual se adjunta):

SEGUIMIENTO A LAS OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR TÉCNICO

- 7) Adecuación del ambiente de pruebas y producción de los servidores de la alcaldía de Bucaramanga para el alojamiento del nuevo sistema de impuestos adquirido, especificación de espacios en discos duros y especificación de capacidad de



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 150 de 169

procesamiento, de acuerdo a la actividad 1.1 del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.

Actividades realizadas: Se dispusieron en el data center de la alcaldía de Bucaramanga dos servidores, los cuales fueron configurados y puestos en funcionamiento (29 y 30 de abril) según requerimientos técnicos realizados por ADA S.A. Como soporte de lo anterior adjunto acta del 10 de mayo de 2019

- 8) *Instalación del sistema de impuestos en los servidores de la alcaldía de Bucaramanga, frameworks, estructura de base de datos, plugins, y demás que se necesite para el correcto funcionamiento del software en mención, de acuerdo a las actividades 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.*

Actividades realizadas: Se realizó la instalación del sistema (30 de abril y 3 de mayo), base de datos y plugins para el correcto funcionamiento del software en los ambientes de producción y pruebas, tal y como se evidencia en acta del 10 de mayo de 2019.

- 9) *Configuración del servidor de aplicaciones y DNS para el acceso a la plataforma desde las estaciones de trabajo de acuerdo a la actividad 1.8, del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.*

Actividades realizadas: Se realizó la configuración de DNS (30 de abril y 3 de mayo) que permite la conexión al sistema desde cualquier estación de trabajo registrada en la red de la alcaldía de Bucaramanga, se adjunta acta del 10 de mayo de 2019.

- 10) *Acompañamiento y verificación de la migración de información de históricos del antiguo sistema de impuestos a la nueva versión adquirida de acuerdo a las actividades 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.*

Actividades realizadas: Se realizó la migración de la información registrada en los servidores de la alcaldía de Bucaramanga a la base de datos del nuevo sistema de impuestos (6 de mayo a 21 de junio), posteriormente se procedió a la revisión y verificación de las migraciones realizadas, solicitando algunas correcciones que fueron realizadas por la empresa ADA, tal y como se evidencia en acta del 28 de agosto de 2019.

- 11) *Acompañamiento y verificación del despliegue de los diferentes módulos y protocolos de integración entre el sistema de impuestos y el sistema integrado financiero – SIF de*



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 151 de 169	Revisión 1

acuerdo a las actividades 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, del cuadro de actividades del proyecto mencionado anteriormente.

Actividades realizadas: se realizó el despliegue de las diferentes interoperabilidades que componen el software en los ambientes de pruebas y producción, allí se llevó a cabo una revisión exhaustiva de todos y cada uno de los módulos del sistema tales como: cobro coactivo, predial, ICO, rentas menores y otras rentas, verificando que se desplegaran de manera correcta en las estaciones de trabajo de los usuarios con resultados satisfactorios, tal y como se evidencia en el acta de verificación de módulos del sistema del día 21 de agosto de 2019; es importante aclarar que estas revisiones se realizaban de manera periódica para garantizar que el software se encontrara actualizado en cuanto a las parametrizaciones solicitadas por el supervisor funcional tributario.

Actividades realizadas: se relacionan a continuación las actividades realizadas para lograr la integración del Sistema de Impuestos con el Sistema Financiero

- l) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 9 de mayo de 2019 la Oficina Asesora TIC se dio inicio a las reuniones correspondientes para el levantamiento de información técnica referente a la integración con el sistema financiero y el sistema de impuestos proporcionado por la empresa contratista ADA S.A. (Anexo correo electrónico- Cronograma reuniones sistema impuestos. 03/05/2019)
- m) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 6 de junio la oficina TIC se pronunció por medio de un documento técnico formal donde se aborda todo lo necesario para lograr la integración al sistema financiero – SIF, el cual se encuentra alojado y en funcionamiento en los servidores de la administración central. (Anexo correo electrónico - Atributos tablas impuestos. 06/06/2019)
- n) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 21 de junio se revisó documento técnico de integración con el sistema financiero y se resolvieron dudas que surgieron y que se procedieron a incluir para la generación del documento final. (Anexo correo electrónico - Documento interfaz contable. 21/06/2019)
- o) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 27 de junio la oficina TIC hizo entrega formal del documento de integración al sistema financiero, el cual fue previamente concertado con la empresa contratista ADA S.A.; la Oficina TIC queda pendiente de las pruebas y validaciones correspondientes a realizar por la empresa contratista ADA. (Anexo correo electrónico - Información integración Sistema de Impuestos VS sistema financiero. 27/06/2019)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001
	INFORME AUDITORIA		Página 152 de 169
			Revisión 1

p) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 12 de julio se lleva a cabo reunión de seguimiento con la empresa contratista ADA S.A. en donde se le solicita informe el estado de la implementación de la integración con el sistema financiero SIF, a lo cual la representante de la empresa contratista ADA S.A. expresa que "ya tienen lista la parametrización y solo resta hacer las pruebas correspondientes", sin embargo, también manifiestan que teniendo en cuenta que las pruebas técnicas a desarrollar incluyen la ejecución de la totalidad del proceso de recaudo lo cual incluiría también las pruebas de conexión por web service con las entidades bancarias y la adquisición de los códigos de barras faltantes a parametrizar en el sistema, los cuales no pueden ser adquiridos por la administración de manera directa tal y como se detalla en el acta.

Por lo anterior la empresa ADA S.A. solicitó un ajuste en la fecha de entrega de las interoperabilidades, lo cual se acepta teniendo en cuenta que se depende de la aprobación de terceros para la culminación de la validación del desarrollo. (Anexo acta de reunión - 12/07/2019)

q) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 22 de agosto de 2019 se recibe solicitud de adicional en valor y plazo al contrato No. 130 de 2019, por parte de la empresa contratista ADA S.A, manifestando que a la fecha se encuentran adelantando la adquisición de los 10 códigos de barras acordados con la administración, así como las pruebas de conexión con las entidades bancarias por medio de web service. (Anexo solicitud de adicional - 22/08/2019)

r) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 3 de septiembre se reúnen los supervisores del contrato y la empresa contratista ADA S.A. a quienes se les solicita se defina un cronograma de entregas, que será inmodificable y de estricto cumplimiento para las actividades allí consignadas, el cual se aprueba. (Anexo acta de reunión - 03/09/2019)

s) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 11 de septiembre se lleva a cabo reunión con la empresa contratista ADA S.A., donde se les solicita se informen los avances en la integración con el sistema financiero y se requiere se inicien las pruebas correspondientes de manera inmediata. (Anexo acta de reunión - 11/09/2019).

t) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 12 de septiembre la empresa ADA S.A. hace entrega de un documento técnico donde se explica el cómo se procedió a desarrollar lo solicitado por la alcaldía de Bucaramanga, para lo cual es revisada por el área técnica y se da el visto bueno a dicho documento, solicitando las pruebas de manera inmediata para corroborar su funcionamiento desde el software. (Anexo correo electrónico - Documento Integración financiera. 12/09/2019)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 153 de 169	Revisión 1

u) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 24 de septiembre se entrega a la secretaria de hacienda el documento informe de supervisión inicio proceso administrativo sancionatorio para que en su calidad de unidad gestora y ordenadora del gasto se tomen las medidas correspondientes, ya que no se han concluido las pruebas de conexión con el Sistema Financiero. (Anexo documento – informe supervisión. 24/09/2019)

Actividades realizadas: Por otra parte, nos permitimos relacionar las actividades desarrolladas para lograr la integración con entidades financieras, códigos de barras y botón de pago

o) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 9 de mayo de 2019 la Oficina Asesora TIC dio inicio a las reuniones correspondientes para el levantamiento de información técnica referente a la integración con las entidades financieras a través de web service, configuración de códigos de barras y botón de pago PSE (Anexo correo electrónico- Cronograma reuniones sistema impuestos. 03/05/2019)

p) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 16 de mayo la oficina TIC recibió los requerimientos técnicos por parte de la empresa contratista ADA S.A. para llevar a cabo el despliegue del web service en el ambiente de pruebas y producción de los servidores de la alcaldía de Bucaramanga. (Anexo correo electrónico – Servidor WS. 16/05/2019)

q) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 25 de junio se recibió solicitud de creación de usuarios para acceso externo por VPN a la infraestructura proporcionada por la alcaldía de Bucaramanga, se procede con la creación y entrega de lo solicitado el día 26 de junio de 2019. (Anexo correo electrónico – Solicitud VPN. 25/06/2019)

r) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 26 de junio la oficina TIC hizo entrega formal del documento de información de conexión VPN del banco Davivienda y el banco BBVA a la empresa contratista ADA S.A. con el objetivo de realizar el contacto y las pruebas de conexión con dicha entidad. (Anexo correo electrónico – web service. 27/06/2019)

s) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 16 de julio se recibe comunicación de la representante de la empresa contratista ADA S.A. manifestando que se encuentran consolidando un documento donde se relaciona toda la información técnica del web service a implementar con las entidades financieras. (Anexo correo electrónico – Nuevo desarrollo web service - 16/07/2019)



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 154 de 169	Revisión 1

- t) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 17 de julio se recibe comunicación de la representante de la empresa contratista ADA S.A. solicitando los números de contacto de dos entidades financieras para continuar con la validación de la conexión VPN, a lo cual la Oficina Tic el día 19 de julio brinda los datos de contacto de las entidades Banco Davivienda y banco de occidente.

La empresa contratista confirma que el despliegue del web service en el servidor de pruebas ya se realizó.

La oficina TIC solicita a la empresa desarrolladora la información más relevante para llevar a cabo las validaciones y pruebas funcionales del web service, dicha información es entregada por la empresa contratista el día 19 de julio de 2019.

(Anexo correo electrónico – Solicitud reunión técnica VPN - 19/07/2019, Documento solicitud información web service – 19/07/2019)

- u) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 23 de julio de 2019 la oficina TIC envía un correo con las dudas referentes al documento de respuesta "Documento solicitud de información web service" entregado por la empresa desarrolladora Ada, a lo cual se recibe respuesta el día 5 de agosto de 2019 aclarando lo solicitado. (Anexo correo electrónico – Oficio documento respuesta a observaciones - 05/08/2019)
- v) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 6 de agosto de 2019, la Secretaria de Hacienda envía un correo a todas las entidades bancarias con la información técnica necesaria para el establecimiento de la conexión por web service. (Anexo correo electrónico – Actualización web service - 06/08/2019)
- w) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 13 de agosto de 2019 la oficina TIC solicita por medio telefónico a la empresa contratista ADA S.A. avanzar con las conexiones que se tienen pendientes con las 14 entidades financieras, a lo cual se recibe correo manifestando que se dará prioridad a la conexión con el banco de occidente y Av Villas. (Anexo correo electrónico – Confirmación citación - 13/08/2019)
- x) Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 14 de agosto de 2019 se hace una revisión del proceso de implementación del web service por parte de la oficina TIC, para que la empresa contratista ADA S.A. proceda a

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777

www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co

Bucaramanga, Santander / COLOMBIA



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 155 de 169	Revisión 1

responder y concretar los ajustes y pruebas correspondientes. (Anexo correo electrónico – documentación técnica pruebas - 14/08/2019)

- y) *Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 21 de agosto la oficina TIC recibe solicitud de la empresa contratista ADA S.A. para realizar un nuevo despliegue de servidor teniendo en cuenta que las verificaciones y pruebas llevadas a cabo con las entidades bancarias no fueron satisfactorias por temas de seguridad en el ambiente de pruebas del cual disponía la empresa contratista; el ambiente fue desplegado y entregado por la oficina Tic el día 23 de agosto de 2019 (Anexo correo electrónico – Requerimientos web service Bucaramanga - 21/08/2019)*
 - z) *Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 29 de agosto de 2019 se recibe correo con la factura de compra de los códigos de barras a nombre de la alcaldía de Bucaramanga, se procede a revisar directamente con el proveedor GS1 y se descarga el soporte correspondiente. (Anexo correo electrónico – códigos de barras - 29/08/2019)*
 - aa) *Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 4 de septiembre de 2019 se reinician las pruebas de conexión de consumo de web service específicamente el tema del botón de pago PSE con la empresa Place to pay, y se continúa realizando dichas pruebas hasta el día 20 de septiembre de 2019. (Anexo correo electrónico – VPN place to pay - 20/09/2019)*
 - bb) *Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 13 de septiembre de 2019 se da inicio a una prueba exhaustiva de la funcionalidad del web service por la oficina TIC en los entornos de producción y pruebas las cuales finalizan el día 19 de septiembre, concluyendo que las pruebas internas del web service realizadas fueron satisfactorias, sin embargo, se realizan algunas observaciones menores que se deberán ajustar en la inmediatez para que las entidades bancarias procedan con las pruebas de consumo a través de VPN. (Anexo documento – Entrega web service bancario - 19/09/2019)*
 - v) *Desde el seguimiento y control de la supervisión técnica del contrato, el día 24 de septiembre se entrega a la Secretaria de Hacienda el documento informe de supervisión inicio proceso administrativo sancionatorio para que en su calidad de unidad gestora y ordenadora del gasto se tomen las medidas correspondientes ya que a la fecha no se ha concluido con las pruebas de conexión con las entidades bancarias. (Anexo documento – informe supervisión. 24/09/2019)*
- 12) *Verificación del funcionamiento y despliegue del sistema de impuestos en el servidor web y en las diferentes estaciones de trabajo.*



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 156 de 169	Revisión 1

Actividades realizadas: se realizaron las pruebas de conexión y despliegue de los diferentes formularios del sistema en los ambientes de pruebas y producción desde las estaciones de trabajo (30 de abril a 3 de mayo), donde se constató su correcto funcionamiento; como soporte de lo anterior adjunto acta del 10 de mayo de 2019.

Además, se mantiene un constante monitoreo de los procesos y los consumos de memoria y espacio en disco que de manera automática se actualizan para garantizar un óptimo desempeño.

Por otra parte, en cuanto a la afirmación del equipo auditor, con respecto al porcentaje de avance donde se expresa lo siguiente:

concluyéndose en indicios de ineficiencia e ineficacia por parte del supervisor técnico, reflejándose que a la fecha (octubre 07 de 2019), tan solo existe un avance del 15% de la ejecución el contrato,

Es preciso señalar, que no le asiste razón al equipo auditor, que como anteriormente se explicó, desde la designación de supervisión, el proyecto cuenta con dos supervisores, uno encargado de evaluar la parte técnica y otro encargado de evaluar la parte funcional tributaria, cada uno con alcances específicos diferentes pero que en conjunto son la totalidad del software; por lo tanto, si únicamente se evalúa el porcentaje de avance del tema técnico y se afirma que se ha avanzado en un 15% se estaría desconociendo la importancia de las diferentes actividades en el transcurso de la ejecución del contrato, además de que no se estaría teniendo en cuenta el porcentaje de ejecución de los aspectos funcionales tributarios que están a cargo del otro supervisor.

Por lo anterior, me permito sugerir que podría haber una confusión entre lo que el organismo de control considera como el porcentaje de avance del contrato, teniendo en cuenta que en el momento de la visita no se estimó el porcentaje total de la ejecución (% desde el punto de vista técnico + % desde el punto de vista funcional) y el porcentaje al que hace alusión el órgano de control, es un porcentaje de la ejecución financiera del contrato a la fecha. Por lo tanto, el hecho que en el acta de ejecución 1 del contrato 130 de 2019 se presente un **avance de ejecución financiera del contrato** del 15% esto no quiere decir que esa sea como tal la ejecución del contrato, ya que dicho porcentaje corresponde a lo pactado por las partes en la cláusula sexta del mismo, así:





"(...) **CLAUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO:** El valor señalado en la cláusula anterior se pagará por EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA de la siguiente forma: **a) Un primer pago equivalente al 15% del valor del contrato una vez sea presentado y aprobado el cronograma por parte del contratista, previa instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander), el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato.** b) El segundo pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa migración, parametrización, prueba de liquidación impuesto vigencia 2019 (sistema impuesto) el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. 3) Tercer pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa realización de capacitaciones estipuladas en el cronograma, pruebas funciones de industria y comercio, conexión con web services con las entidades bancarias definidas en los estudios previos. c) Un saldo final equivalente al 25% previo recibo a satisfacción por parte del supervisor y dependencias asociadas a los procesos de impuestos (SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPIO DE BUCARAMANGA). **PARAGRAFO PRIMERO:** Para acceder a cada pago el contratista deberá presentar el respectivo informe de ejecución debidamente soportado y avalado por el supervisor del contrato, factura de venta y acreditar estar al día con el pago de aportes a seguridad social y parafiscales de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la ley 1150 de 2007. **PARAGRAFO SEGUNDO: SUJECION A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES:** Los pagos se sujetarán a las apropiaciones y disposiciones presupuestales correspondientes y a la situación de recursos del Plan Anual de Caja PAC por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal. (...) (negrilla fuera de texto)

Como se aprecia en la citada cláusula, lo que corresponde a los pagos 2, 3 y 4 cada uno está condicionado al cumplimiento de unas actividades específicas que deberán ser debidamente probadas por el contratista y avaladas por el supervisor del contrato, lo cual no implica necesariamente que lo reconocido en el primer pago corresponda a un 15% de la ejecución total del contrato, corresponde puntualmente a un pago del 15% del valor del contrato previo cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) la presentación del cronograma de trabajo por parte del contratista y aprobado el cronograma por parte supervisor 2) Instalación del software de impuesto, base de datos, frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. 3) Certificación del Almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander) y 4) Certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del Municipio de Bucaramanga. Es decir, el primer pago parcial corresponde a un 15% de la ejecución financiera del contrato, mas no a un porcentaje real en la ejecución de las obligaciones del contrato, en su conjunto.

Lo cual procederé a detallar a continuación:

Comparativo de la forma de pago vs actividades del contrato.

a) Un primer pago equivalente al 15% del valor del contrato una vez sea presentado y aprobado el cronograma por parte del contratista, previa instalación del software de impuestos, base de datos,

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777

www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co

Bucaramanga, Santander / COLOMBIA

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 158 de 169	Revisión 1

frameworks y demás componentes necesarios para su funcionamiento. certificación del almacén e inventario del Municipio de Bucaramanga (Santander) el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato.

No.	Actividad	Alcance del Supervisor
1	Instalación de Software	
1.1	Solicitud de requerimientos mínimos para la instalación de Sicof Rentas	Técnico
1.2	Verificar de los requerimientos mínimos para la instalación de Sicof Rentas	Técnico
1.3	Instalar la Base de datos Oracle	Técnico
1.4	Hacer la Instalación y despliegue de las herramientas Coactivo, Fiscalización y rentas menores	Técnico
1.5	Instalar y desplegar las herramientas de Liquidación, Facturación y Recaudo	Técnico
1.6	Verificar Instalación Herramientas Coactivo, Fiscalización y rentas menores	Técnico
1.7	Verificar Instalación Herramientas Liquidación, Facturación y Recaudo	Técnico
1.8	Entregar la instalación del software Sicof Rentas en los servidores de la Secretaria de Hacienda de Bucaramanga	Técnico

Tal y como consta en los anexos del acta de ejecución 1, los ítems necesarios para el tramite del pago 1, se cumplieron en su totalidad.

b) El segundo pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa migración, parametrización, prueba de liquidación, impuesto vigencia 2019 (sistema de impuestos) el cual debe estar soportado mediante certificación a satisfacción suscrita con el supervisor del contrato del municipio de Bucaramanga.

No.	Actividad	Supervisor
2	Levantamiento y evaluación de información	
2.1	Realizar reunión para la alineación de conceptos y levantamiento de información con el equipo encargado de impuesto predial, Sobretasa	Funcional

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA





	<i>Ambiental</i>	
2.2	<i>Realizar reunión para la alineación de conceptos y levantamiento de información con el equipo encargado de impuesto de industria y comercio, Avisos y tableros y sobretasa bomberil</i>	<i>Funcional</i>
2.3	<i>Realizar reunión Verificación Interoperabilidades necesarias estipuladas dentro del contrato</i>	<i>Funcional</i>
2.4	<i>Realizar reuniones para la alineación de conceptos y levantamiento de información con los equipos encargados de Otras rentas</i>	<i>Funcional</i>
2.5	<i>Realizar reuniones para la alineación de conceptos y levantamiento de información con los equipos encargados de Cobro Coactivo y Fiscalización</i>	<i>Funcional</i>
2.6	<i>Reuniones extras con los distintos equipos para aclarar dudas al respecto de la información solicitada</i>	<i>Funcional</i>
2.7	<i>Verificación de la información levantada para parametrización e interoperabilidad</i>	<i>Técnico</i>
2.8	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de predial</i>	<i>Técnico</i>
2.9	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de ICO</i>	<i>Técnico</i>
2.10	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de cobro coactivo</i>	<i>Técnico</i>
2.11	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo de otras rentas</i>	<i>Técnico</i>
2.12	<i>Evaluar de las plantillas de información enviadas por el equipo cartera</i>	<i>Técnico</i>
2.13	<i>Recepción de plantillas y evaluación de plantillas con correcciones</i>	<i>Técnico</i>
3	<i>Migración de información:</i>	
3.1	<i>Carga de información impuesto predial y sobretasa ambiental y su respectiva verificación en fábrica de software</i>	<i>Técnico</i>
3.2	<i>Carga de información impuesto ico sobretasa bomberil y avisos y tableros y su respectiva verificación</i>	<i>Técnico</i>

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 160 de 169	Revisión 1

3.3	<i>Carga de información cobro coactivo y fiscalización y su respectiva verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.4	<i>Carga de información de otras rentas</i>	<i>Técnico</i>
3.5	<i>Carga de información de saldos de cartera</i>	<i>Técnico</i>
3.6	<i>Verificar Carga de información de todas las rentas</i>	<i>Técnico</i>
3.7	<i>Realizar carga de información faltante o errónea después de la verificación</i>	<i>Técnico</i>
3.8	<i>Entrega de migración de información</i>	<i>Técnico</i>
4	<i>Construcción interoperabilidades</i>	
4.1	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente de pruebas en Cobro Coactivo</i>	<i>Técnico</i>
4.2	<i>Construcción de Interoperabilidades en ambiente pruebas en impuesto predial</i>	<i>Técnico</i>
4.3	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente pruebas en ICO</i>	<i>Técnico</i>
4.4	<i>Construcción de interoperabilidades en ambiente pruebas de Otras rentas</i>	<i>Técnico</i>
4.5	<i>Realizar despliegue de Interoperabilidades en ambiente de preproducción</i>	<i>Técnico</i>
5	<i>Parametrización del sistema información</i>	
5.1	<i>Realizar la Parametrización técnica y verificar en ambiente de pruebas en Cobro Coactivo</i>	<i>Funcional</i>
5.2	<i>Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas en impuesto predial</i>	<i>Funcional</i>
5.3	<i>Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas en ICO</i>	<i>Funcional</i>
5.4	<i>Realizar la parametrización técnica en ambiente pruebas Otras rentas</i>	<i>Funcional</i>
5.5	<i>Realizar la Parametrización operativa y verificar en ambiente de pruebas cambios en Cobro Coactivo</i>	<i>Funcional</i>
5.6	<i>Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas en</i>	<i>Funcional</i>



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 161 de 169	Revisión 1

	<i>impuesto predial</i>	
5.7	<i>Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas en ICO</i>	<i>Funcional</i>
5.8	<i>Realizar la parametrización Operativa en ambiente pruebas Otras rentas</i>	<i>Funcional</i>
5.9	<i>Realizar despliegue de parametrizaciones en ambiente de preproducción</i>	<i>Funcional</i>

Lo que los componentes ítems 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13 del cronograma ya se verificaron y se dio el visto bueno por parte de la supervisión técnica, por otra parte lo que corresponde a los ítems 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 se hizo la respectiva verificación y se solicitaron correcciones al contratista, las cuales aún no han sido presentadas por este para aprobación final.

c) Tercer pago equivalente al 30% del valor del contrato, previa realización de capacitaciones estipuladas en el cronograma, pruebas funciones industria y comercio, conexión con web services con las entidades definidas en los estudios previos.

No.	Actividad	Supervisor
6	Realizar pruebas funcionales del sistema información	
6.1	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial</i>	<i>Funcional</i>
6.2	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO</i>	<i>Funcional</i>
6.3	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas</i>	<i>Funcional</i>
6.4	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo</i>	<i>Funcional</i>
6.5	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial</i>	<i>Funcional</i>
6.6	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO</i>	<i>Funcional</i>
6.7	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas</i>	<i>Funcional</i>
6.8	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo</i>	<i>Funcional</i>





6.9	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.10	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.11	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.12	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.13	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.14	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.15	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.16	Realizar la pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.17	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.18	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.19	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.20	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.21	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en impuesto predial	Funcional
6.22	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO	Funcional
6.23	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas	Funcional
6.24	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo	Funcional
6.25	Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en	Funcional

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 163 de 169	Revisión 1

	<i>impuesto predial</i>	
6.26	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción en ICO</i>	<i>Funcional</i>
6.27	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de otras rentas</i>	<i>Funcional</i>
6.28	<i>Realizar las pruebas técnicas en ambiente de preproducción de Cobro Coactivo</i>	<i>Funcional</i>
7	Capacitaciones de usuario final	
7.1	<i>Realizar Capacitaciones Usuario Final</i>	<i>Técnico y Funcional</i>

Lo que corresponde a parte del proceso de conexión con web services desde la supervisión técnica se hizo la debida verificación y se solicitaron algunos ajustes que ya fueron presentados por el contratista y actualmente son objeto de verificación. Lo que respecta a la realización de capacitaciones estipuladas en el cronograma, pruebas funciones industria y comercio, y demás pruebas señaladas en los ítems 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13, 6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.19, 6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26, 6.27 y 6.28 del cronograma, esto corresponde a seguimiento por parte del supervisor funcional, en este caso la Dra. Lina María Manrique, quien ha realizado las correspondientes verificaciones y ha solicitado las correcciones a que haya lugar.

d) Un saldo final equivalente al 25% previo recibo a satisfacción por parte del supervisor y dependencias asociadas a los procesos de impuestos (Secretaría de Hacienda Municipio de Bucaramanga).

No.	Actividad	Supervisor
8	Despliegue del aplicativo	
8.1	<i>Realizar despliegue de cambios y parametrización en ambiente de producción de todos los módulos de la solución</i>	<i>Técnico</i>
8.2	<i>Realizar acompañamiento en salida a producción al cliente de todos los módulos de la solución</i>	<i>Técnico</i>
8.3	<i>Entrega y aceptación de la herramienta Sicof Rentas en producción</i>	<i>Técnico</i>
8.4	<i>Cierre del proyecto</i>	<i>Técnico y</i>



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 165 de 169	Revisión 1

pactadas y/o como requisito para tramitar el último pago del contrato o convenio. Se deben utilizar los formatos establecidos en el Sistema Integrado de Gestión.
V. Acta de liquidación de los contratos y/o convenios supervisados, Se debe utilizar el formato establecido en el Sistema Integrado de Gestión.
VI. Acta de cierre del expediente del Proceso de Contratación, cuando a ello haya lugar.

- c. Elaborar los requerimientos técnicos y justificación de modificación contractual que haya lugar.*
- d. Remitir toda la documentación que se produzca dentro de las etapas contractual y post contractual, a la Secretaría Administrativa para su archivo en el expediente único de contratos a cargo de ésta dependencia. En caso tal de pactarse cronograma para la ejecución de las actividades pactadas, el documento aprobado por el supervisor debe reposar en el expediente contractual.*
- e. Vigilar el cumplimiento de los plazos, la vigencia del contrato y/o convenio y de los riesgos amparados de la garantía única.*
- f. Llevar una carpeta de supervisión para realizar seguimiento a las actividades del contratista.*
- g. Exigir al contratista la presentación de los certificados de modificación a la póliza cuando se suscriban modificaciones, prorrogas, adiciones, suspensiones para su correspondiente aprobación por parte del área a cargo.*
- h. Sustentar por escrito las recomendaciones que se hagan por su parte, frente al desarrollo del contrato o convenio.*
- i. Solicitar al contratista, por escrito y con la debida antelación, que subsane los inconvenientes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato y/o convenio.*
- j. Estudiar y preparar de manera oportuna, eficaz y sin ningún tipo de dilación las respuestas a cualquier solicitud del contratista en relación a la ejecución del contrato.*
- k. Informar al ordenador del gasto de manera continua, periódica y/o de conformidad con lo pactado, en los formatos establecidos para ello, sobre el avance, dificultades, irregularidades y presentados en la ejecución del contrato. De la misma manera, informar al contratista las decisiones de la Entidad y que puedan afectar la ejecución contractual.*
- l. Proponer las diferentes soluciones que estime pertinentes para la correcta ejecución contractual, así como para la solución de situaciones que puedan generar traumatismos o discordias que afecten el cumplimiento del objeto del contrato, verificando para el fin los documentos que lo integran. (Modificación contractual, suspensión, utilización de cláusulas excepcionales).*
- m. Identificar las situaciones de posible incumplimiento contractual, señalando las cláusulas posiblemente infringidas, las consecuencias, y estimar los perjuicios causados a la entidad.*



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 166 de 169	Revisión 1

n. Participar en el desarrollo del procedimiento de imposición de multas, sanciones o declaratorias de incumplimiento, rindiendo informe detallado y con soportes dentro de la actuación, y tasar los perjuicios ocasionados a la entidad con el presunto actuar incumplido del contratista.

o. Hacer traslado oportuno al área de almacén los bienes o elementos adquiridos durante la ejecución del contrato y/o convenio supervisado u objeto de interventoría.

p. Apoyar cuando haya lugar en la respuesta a los requerimientos que tanto entidades públicas como privadas y/o órganos de control, eleven sobre la ejecución contractual designada.

(...)"

De acuerdo con las funciones exigidas en el manual de contratación del Municipio y lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, se ha dado cabal cumplimiento al deber de seguimiento administrativo del contrato 130 de 2019 y también al alcance técnico que corresponde, tal y como se expuso anteriormente y en los documentos adjuntos.

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente se solicita al órgano de control desvirtuar esta observación, ya que como se indicó previamente, en ningún momento se ha incumplido con el deber al seguimiento administrativo y técnico para el cual fui designado, por el contrario se ha llevado a cabo de manera rigurosa el seguimiento a la ejecución del contrato 130 de 2019 tal y como se evidencia en las diferentes actividades desarrolladas y que a la fecha se concluyeron o que se están finiquitando, para concluir la ejecución del contrato en mención y que estarían dado alcance a cabalidad a las obligaciones pactadas en la designación como supervisor técnico."

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

El Equipo Auditor considera que una vez revisada la respuesta allegada por la Entidad, en lo concerniente con la observación No. 9, se evidencia en los soportes aportados las diferentes actividades que hacen parte del objeto del contrato, así como cada uno de los alcances de los supervisores que intervienen en el contrato No. 130 de 2019. De igual forma es posible constatar las diferentes actividades que ha realizado el supervisor técnico en cuanto a su labor de seguimiento al contrato en mención.

Así mismo en oficio allegado por parte del supervisor técnico, el día 30 de octubre de 2019 a la Contraloría de Bucaramanga y una vez revisados los soportes allí



 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA	Página 167 de 169	Revisión 1

mencionados, se sustenta un avance que ha tenido el contrato en cuanto a la parte técnica corresponde a un 54.8% a fecha de 24 de septiembre de 2019, evidenciando avances parciales en 5 de las 7 actividades propuestas por el contratista, pese que ninguna de ellas ha sido entregadas en su totalidad.

Como evidencia anexada al oficio, los funcionarios de la Administración Central allegaron los soportes que demuestran la realización de las actividades ejecutadas por el supervisor de aspectos técnicos con referencia a las funciones especificadas en su designación.

Por lo anteriormente expuesto, la observación queda en seguimiento toda vez que la entidad allega la información y evidencia correspondiente, que debe ser auditada en futuros planes de auditoria, con el fin de determinar y analizar el obrar de los participantes en el proceso contractual 130 de 2019.





RELACIÓN DE HALLAZGOS

ALCALDIA DE BUCARAMANGA									
CUADRO DE PRESUNTOS HALLAZGOS									
Nº	DESCRIPCIÓN	CLASE DE HALLAZGO					Cuantía	Presunto Responsable	Pá g.
		A	D	F	P	S			
1	Irregularidades en la Licitación SH-LP-001-2018. No procedencia del Recurso de Reposición de la Resolución No.2151 del 18 de diciembre de 2018. Observación No. 1	X	X		X			Alcaldía de Bucaramanga - Secretaria de Hacienda MIREYA FORERO BOLAÑOS Secretaria de Hacienda del Municipio de Bucaramanga	10
2	Incumplimiento licencia de motor de base de datos – contrato 029 de 2019. Observación No. 3 Incumplimiento a la etapa de liquidación del contrato Observación Nro. 4.	X	X					Alcaldía de Bucaramanga - Secretaria de Hacienda MIREYA FORERO BOLAÑOS Secretaria de Hacienda del	61

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL		VFA-INF-001	
	INFORME AUDITORIA		Página 169 de 169	Revisión 1

						Municipio de Bucaramanga	
3	Irregularidades en la suspensión contrato 130 de 2019. Observación Nro. 6	X	X			Alcaldía de Bucaramanga - Secretaria de Hacienda MIREYA FORERO BOLAÑOS	91
	Irregularidades en la adición del contrato 130 de 2019 Observación Nro. 7.					Secretaria de Hacienda	
TOTAL		3	3	1			

Elga Quijano Jurado
ELGA QUIJANO JURADO

Profesional universitaria – Líder

Paola Guarín Garreño
PAOLA GUARIN GARREÑO

Profesional de Apoyo

Julian Jaimes Gomez
JULIAN JAIMES GOMEZ

Profesional de Apoyo

Pedro Rueda Otalvaro
PEDRO RUEDA OTALVARO

Profesional de Apoyo

Revisó

Javier Enrique Garcés Arias
JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS
Jefe Oficina Vigilancia Fiscal y Ambiental

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA

A