



**DIRECCION TECNICA ANTE LA ADMINISTRACION  
CENTRAL**

**“SOLICITUD COMUNA 6 CONTRATO SDTBS  
4146-26-054-2007”**

**MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**

**Santiago de Cali, 17 de Diciembre de 2008**

**“SOLICITUD COMUNA 6 CONTRATO SDTBS 4146-26-054-2007”**

**ALMA CARMENZA ERAZO MONTENEGRO**  
Contralora General de Santiago de Cali

**DIEGO FERNANDO DURANGO FERNÁNDEZ**  
Subcontralor

**MARIA FERNANDA PENILLA QUINTERO**  
Directora Técnica ante la Administración Central

**OSCAR MARINO RUIZ JIMENEZ**  
Coordinador

**ANA MILENA TRUJILLO JORDAN**  
Auditor Fiscal II

**MARIA FERNANDA ROJAS BUITRAGO**  
Profesional Universitario

## TABLA DE CONTENIDO

	Paginas
INTRODUCCION .....	4
1. ANÁLISIS.....	5
2.FINACIERO Y DE GESTIÓN Y RESULTADOS .....	7
3. HALLAZGOS .....	11

## INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de Santiago de Cali, realizó Audiencia de Control Fiscal Participativo en la comuna 6 el día 6 de Julio de 2008, en la cual el Señor Noel Crisóstomo Moreno solicitó se revisara, por inconformidad en la ejecución, el Contrato SDTBS- 4146 26 054 2007, suscrito entre la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y la Unión Temporal Televisión.

Por lo anterior, la Dirección Técnica ante la Administración Central designó una comisión para realizar el análisis de legalidad, financiero y de gestión y resultados al contrato mencionado. Para cumplir la labor encomendada la comisión efectuó visitas fiscales y mesas de trabajo con las partes involucradas para dar claridad a la queja interpuesta, realizando Informe Preliminar el cual fue debidamente trasladado a la entidad con el fin de recibir pronunciamiento sobre las observaciones en el plasmadas, otorgando para tal fin un plazo de cinco (5) días hábiles, los cuales a solicitud de la Dra. Mariluz Zuluaga Santa, Secretaria de Desarrollo Territorial fueron ampliados en diez días más.

Mediante oficio No. 4146.03372 de Noviembre 26 de 2008 la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, remite respuesta la cual mediante Memorando Interno NO 1100.08.01.08.1946 de Noviembre 27 de 2008, la Directora Técnica ante la administración Central de este órgano de Control remite para su análisis y posterior respuesta a la Comisión.

Debido al disfrute del periodo de vacaciones de la Secretaria Ejecutiva Maria Elisabeth Aullon C, integrante de la comisión, se designó como nuevo integrante y coordinador de la misma al Auditor Fiscal II, Dr. Oscar Marino Ruiz Jiménez, según Memorando Interno No. 1100.08.01.08.1946 de noviembre 27 de 2008, quien con el propósito de obtener información complementaria que permitiera aclarar algunas inquietudes, realizó acta de visita fiscal No. 1100.08.02.08.1957 de diciembre 01 de 2008, permitiendo a la comisión la elaboración del presente Informe Final, una vez se analizadas cada una de las respuestas aportadas por el sujeto de control.

## 1. ANÁLISIS

Esta Dirección Técnica en desarrollo de la función del control fiscal otorgada por la Constitución y la Ley realizó análisis de legalidad al proceso precontractual y contractual del Proyecto identificado con la ficha BP 38399, estudiando de acuerdo a la normatividad que le regía en el momento de la celebración de dicha contratación, como es la ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, principalmente:

- INFORMACION GENERAL DEL PROCESO. Se encontró que se trata, por su cuantía, de un proceso de selección bajo la modalidad de Contratación Directa, celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y la Unión Temporal Televisión del Valle LTDA - Corporación Universitaria Autónoma de Nariño No. SDTBS-4146-26-054-2007 bajo la modalidad de Prestación de Servicios.
- DOCUMENTOS Y CRITERIOS DE EVALUACION. Dentro de los cuales se relacionan los documentos y criterios a tener en cuenta para la verificación jurídica, verificación financiera y la evaluación técnica y financiera, así como también se detalla el puntaje máximo que tendrá cada ítem de acuerdo al cumplimiento de los requisitos exigidos para tal fin.
- CRONOGRAMA DE LA CONTRATACION DIRECTA. Fue modificado mediante adendas que fueron realizadas, para este Ente de Control, no solo dentro del término legal requerido para tal fin, sino conforme a lo establecido inicialmente en los términos de referencia.
- OBJETO, VALOR, TÉRMINO Y FORMA DE PAGO. El objeto contractual, tanto inicial como el definitivo, giran en torno al diseño de una estrategia de comunicación cuyo beneficiario final es la población discapacitada, encontrándose que el objeto contractual fue ampliado mediante Adenda, pero en su ampliación no modificó en sí el objeto inicialmente plasmado, sino que como ya se manifestó, fue ampliado. Adenda que se realizó dentro del término legal y el señalado en los términos de referencia.
- CONDICIONES GENERALES DE LA CONTRATACION DIRECTA. Se encontró una ampliación a las características de los posibles oferentes, pasando de una persona jurídica con experiencia en trabajo de discapacidad y en el desarrollo de campañas de sensibilización y caracterización de la población discapacitada certificada por el DANE, a exigirse que fuera una persona jurídica que le permita desarrollar proyectos

sociales, en especial en la temática de discapacidad y estrategias de comunicaciones.

- **PLAZO:** Desde el término de legalización del contrato hasta el 31 de Diciembre de 2007. Teniendo en cuenta el Acta No. 2 “*DE INICIACIÓN DEL CONTRATO*” el contrato tuvo un plazo de ejecución de un mes y quince días ya que esta acta se suscribe por las partes el día 19 de noviembre de 2007.

El acta de terminación está suscrita con fecha Abril 28 de 2008 pero en ella hacen referencia como fecha de terminación de la ejecución del contrato el día 31 de diciembre de 2007 y de acuerdo a informe final presentado por el Interventor el plazo inicial no tuvo modificación. Se observa la firma del acta de finalización 4 meses después de terminada la ejecución, no existe acta de liquidación del mismo.

- **GARANTIA UNICA:** Expedida por la Compañía de Seguros LIBERTY SEGUROS S.A., No. 1112732 el día 14 de noviembre de 2007, cuyo Asegurado y Beneficiario es el Municipio de Santiago de Cali - Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, con los siguientes amparos:

<b>AMPARO</b>	<b>VALOR ASEGURADO</b>	<b>VIGENCIA</b>
CUMPLIMIENTO	\$37.170.216	2007-11-09 a 2008-03-31
B.M. ANTICIPO	\$148.68.867	2007-11-09 a 2008-03-31
SALARIOS Y PS.	\$37.170.216	2007-11-09 a 2010-12 -31
CALIDAD DEL S.	\$74.340.433	2007-11-09 a 2008-03-31

Una vez analizada la póliza se concluye que ésta se ajusta a los amparos exigidos a través de la *CLAUSULA SEPTIMA GARANTIA UNICA*, la cual fue bien aprobada por la entidad a través e la resolución No.0519 de Noviembre 14 de 2007.

- **INTERVENTORIA:** ejercida mediante contrato de Prestación de Servicios No. STBS-4146-26-1-065-2007 por la Asociación Enlace Social AES cuyo representante legal es el Señor Olmer Alberto Sua Salazar, por valor de \$18.891.786, con un plazo de mes y medio, cuya supervisión fue ejercida por el Señor Miller Hernández. Este contrato presenta dos resoluciones con números y fecha de expedición diferentes aprobando la Garantía Única. No se observa acta ni de finalización ni de liquidación, ni informes parciales ni final de este contrato de interventoría.

- El recibo de los Derechos de Publicación se identifica con el número de recibo 149375 de noviembre 14 de 2008, encontrándose que éste esta expedido con fecha anterior al inicio de ejecución del contrato ajustado a la normatividad respectiva.

## 2. FINANCIERO Y DE GESTIÓN Y RESULTADOS

- Entre las obligaciones del contratista numeral 5 está: *"realizar las actividades señaladas como valores agregados y que están descritas en la propuesta, especialmente, la creación de una página web para ser entregada al comité municipal de discapacidad y/o organizaciones que agrupen personas en situación de discapacidad para que la administren"*.

En Acta No. 3 de Finalización del contrato de abril 28 de 2008, suscrita entre el contratista Diego Andrés Lagos Ávila y el interventor Olmer Alberto Sua Salazar, en el ítem Valores Agregados, se menciona que *la pagina web se encuentra disponible, con registro de dominio y hosting por un año, para que la entidad contratante disponga su administrador. En esta pagina web se encontrará información sobre diferentes temáticas y el resultado de la caracterización.*

- La cláusula cuarta, en su párrafo estipula que el contratista deberá llevar contabilidad separada. Revisadas las carpetas del contrato no se evidenció el cumplimiento de la exigencia por tanto, mediante Acta de Visita Fiscal No. 1100.08.02.08.1566 del 16 de septiembre de 2008, se le solicitó a la doctora Mercedes Vergel, quien fue la Coordinadora del Proyecto, suministrara el balance de comprobación y las facturas de los medios de comunicación de prensa y radio, manifestando que el viernes 19 de septiembre haría entrega del mismo.

El lunes 22 de septiembre se realizó Mesa de Trabajo No. 1100.08.01.08.1614 con la doctora Mercedes Vergel quien manifestó que la contabilidad se llevó en Excel, pero no suministró el balance de comprobación. En cuanto a las facturas, manifestó que se encontraban soportadas con la factura de venta No. 2075 del 22 de diciembre de 2007 expedida por Televisión del Valle Ltda.

Es importante tener en cuenta y recordar que el régimen legal de las Uniones Temporales se encuentra consagrado en los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de

1993 la cual determina que dos o mas personas en forma conjunta pueden presentar una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento. Respecto a la normatividad relacionada con las uniones temporales en cuanto a la obligatoriedad de llevar contabilidad separada es importante tener en cuenta el concepto 098 de mayo 06 de 1997 del Consejo Técnico de la Contaduría Pública quien manifiesta “ ... concluimos que los consorcios y las uniones temporales no están obligados a llevar contabilidad independiente de las de sus participantes y por consiguiente tampoco tienen la obligación de tener contador ni revisor fiscal.” Así las cosas observamos que la dependencia incluyó en el clausulado del contrato obligaciones que no están contempladas en la Ley pero que se vuelven de estricto cumplimiento entre las partes.

Revisadas las AZ donde reposan los documentos que soportan el contrato, se evidenció que las siguientes empresas certifican que prestaron el servicio pero no mencionan el costo del mismo:

- Canal Calivisión
- Radio Super
- Colmundo Radio S.A.
- Red Sonora
- Diario Occidente
- RCN Radio
- Caracol Radio

El acta No. 3 de finalización del contrato en el ítem Estado Financiero del Contrato, textualmente expresa: *“La interventoría deja a criterio jurídico y legal del área contable de la entidad contratante, la evaluación a los soportes que sustenta el contratista amparándose en la Unión Temporal Televisión del Valle Ltda y la Corporación Universitaria Autónoma de Nariño, ya que presentan constancias de emisión de pautas publicitarias, pero no presentan facturas de pago a dichos medios, ni aportan cuentas pendientes por pagar, documentos que ha venido solicitando la interventoría; y a pesar de hacerle recomendaciones en varias ocasiones al contratista, este no presentó dichos soportes”*.

Así las cosas, la firma interventora no debió autorizar pagos hasta tanto el contratista cumpla con las condiciones exigidas.

- La cláusula quinta estipula el Plazo: *"...el término se contará a partir del perfeccionamiento y legalización del presente contrato hasta el 31 de diciembre de 2007"*.

Con oficio de enero 15 de 2007, siendo error de transcripción en el año, es 2008, el interventor Olmer Alberto Sua Salazar y la Coordinadora del Proyecto - Mercedes Vergel R., envían al DANE específicamente a la doctora Margarita Quintero, 4 cajas que contienen 16.281 encuestas que incluía el proyecto.

El 6 de mayo de 2008 con oficio No. 4,4,2-115-01-0487, la doctora Margarita Quintero López - Profesional Universitario del DANE Territorial Suroccidental remite a la doctora Mercedes Vergel un CD que contiene entre otros, la base de datos en DBF del registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad en la ciudad de Cali.

El acta No. 3 de finalización del contrato en el ítem Conclusiones y Recomendaciones, se *manifiesta "el contratista no podrá entregar el material validado por el DANE, ya que en reunión con el Director Regional de esta entidad, informó al contratista y a la entidad contratante que por programación Nacional y cronograma ya establecido, a la entidad le era imposible validar la información y capacitar encuestadores y coordinadores. Solo sería factible el próximo año 2008..."*

Ante esta situación, no se observa que se haya elaborado un otrosí prorrogando el plazo, si se tiene en cuenta que el DANE informó que para el año 2008 validaría las encuestas. Además, cómo se efectúa acta de finalización cuando los servicios pactados no se han cumplido en su totalidad como es el caso de las encuestas que fueron enviadas por el DANE y recibidas por el contratista el 6 de mayo de 2008, fecha posterior al acta de finalización?

- Las facturas de venta No. 0375 de Artemedia y No. 2075 de Televicentro son el fundamento y soporte de los gastos realizados, en mesa de trabajo No. 1100.08.01.08.1614 el día 22 de septiembre de 2008, la doctora Mercedes Vergel manifiesta que el documento que sustenta los gastos de afiches, plegables y cartillas, es la factura de venta No. 2075.

Se realizaron cotizaciones con la Imprenta Feriva, Litografía Fernández y Litoservi, a quienes se les puso de presente el material definitivo entregado por Televicentro, quienes observaron la calidad del papel y la tinta, y de esta manera presentaron los siguientes precios:

ARTE MEDIA FACTURA DE VENTA No. 0375 DICIEMBRE 26 DE 2008 (SIC)				TELEVICENTRO FACTURA DE VENTA No. 2075 DICIEMBRE 22 DE 2007	
	CANT	V/UNT	V/TT	V/TT	
Afiches	6.000	3.500	21.000.000	24.000.000	
Plegables	5.000	800	4.000.000	4.500.000	
Cartillas	5.000	5.000	25.000.000	22.000.000	
SUBTOTAL			50.000.000	50.500.000	
IVA			8.000.000	8.080.000	
TOTAL			58.000.000	58.580.000	

IMPRESA FERIVA COTIZACIONES No. 13292, 13295, 13294 OCTUBRE 6 DE 2008				
PRODUCTO		CANT	V/UNT	V/TT
<b>Afiches</b>		1.000	580	580.000
<b>Afiches</b>		5.000	777	3.886.000
<b>Plegables</b>		5.000	231	1.154.200
<b>Cartillas</b>	12 pag	1.000	1.051	1.469.720
	16 pag	1.000	1.470	1.876.880
	20 pag	1.000	1.877	2.284.040
	24 pag	2.000	2.284	4.568.080
<b>TOTAL FERIVA</b>				<b>15.818.920</b>
<b>TOTAL TELEVICENTRO</b>				<b>58.580.000</b>
<b>DIFERENCIA</b>				<b>42.761.080</b>

LITOSERVI OCTUBRE 21 DE 2008			
PRODUCTO	CANT	V/UNT	V/TT
Afiches	1.000	442	442.000
Afiches	5.000	1.650	8.250.000
Plegables	5.000	166	830.000
Cartillas	12 pag	1.000	950
	16 pag	1.000	1.315
	20 pag	1.000	1.350
	24 pag	2.000	1.692
<b>TOTAL</b>			<b>19.609.000</b>
<b>TOTAL TELEVICENTRO</b>			<b>58.580.000</b>
<b>DIFERENCIA</b>			<b>38.971.000</b>

De lo anterior, se hace las siguientes observaciones:

- El contrato estipula diseñar y entregar 6.000 afiches de un pliego. El interventor autorizó imprimir 5.000 en pliego y 1.000 en ¼ de pliego.
- Las cartillas son material educativo y cultural, por tanto no generan IVA.
- Comparadas la factura No. 2075 con las cotizaciones expedidas por las tres empresas señaladas anteriormente, se observan diferencias en precios.

Lo primero en resaltar en el análisis que ocupa a esta comisión, es que el proceso

LITOGRAFIA FERNANDEZ OCTUBRE 21 DE 2008			
PRODUCTO	CANT	V/UNT	V/TT
Afiches	1.000	510	510.000
Afiches	5.000	1.540	7.700.000
Plegables	5.000	280	1.400.000
Cartillas	12 pag	1.000	1.700
	16 pag	1.000	1.820
	20 pag	1.000	1.970
	24 pag	2.000	2.100
<b>TOTAL LITOGRAFIA FERNANDEZ</b>			<b>22.388.000</b>
<b>TOTAL TELEVICENTRO</b>			<b>58.580.000</b>
<b>DIFERENCIA</b>			<b>36.192.000</b>

contractual llevado a cabo para la "Implementación de estrategias de sensibilización sobre discapacidad en Santiago de Cali", obedece al Proyecto matriculado bajo la ficha de Inversión Municipal No. 38399, la cual en su punto No. 1.3 Fuentes de Financiación registra que el valor para la inversión es la suma de \$ 395.700.000, de los cuales corresponde para la Interventoría del proyecto la suma de \$19.785.000, igualmente en el Capítulo I, numeral 1.3 de los términos de referencia determina que el presupuesto oficial para la ejecución del proyecto fue previsto en la suma de \$ 376.808.214. Teniendo en cuenta lo anterior y revisada la evaluación técnica y financiera se observa que estaban habilitados para participar en la licitación pública la Universidad Libre seccional Cali, Universidad Santiago de Cali y la Unión Temporal Televisión. De esta terna la Unión Temporal Televisión fue la empresa seleccionada para ejecutar el proyecto por obtener el mayor puntaje en la presentación de la propuesta la cual en su Anexo 3 Resumen de costos de la propuesta presenta un presupuesto de \$371.702.169 incluido el IVA, adicionando valores agregados de la propuesta consistentes en la creación de página Web : [www.sinlimites.com](http://www.sinlimites.com), el cual cumple con lo establecido en la ficha y términos de referencia, y que describe las actividades a ejecutar así:

#### RESUMEN DE COSTOS DE LA PROPUESTA

<b>Actividades, conceptos o ítems de pago</b>	<b>Costo de la actividad</b>
Medios de comunicación	127.700.000
Impresos	55.060.000
Eventos	22.160.000
Encuestas	76.443.939
Administración	12.000.000
<b>Valor de la oferta</b>	<b>293.363.939</b>
Impuesto al Valor Agregado IVA	46.938.230
<b>Valor de la oferta</b>	<b>340.302.169</b>
Recurso Humano	31.400.000
<b>TOTAL</b>	<b>371.702.169</b>

#### CUADRO COMPARATIVO COSTOS DE PROPUESTAS

<b>Entidad participante del proceso licitatorio</b>	<b>Costo de la propuesta</b>
Televisión	<b>371.702.169</b>
Universidad Libre de Cali	376.800.000
Universidad Santiago de Cali	376.800.000

Analizados los valores contenidos en la ficha, los términos de referencia, la propuesta financiera de Televisión y comparada con los dos oferentes participantes podemos observar que la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social en el proceso de calificación y selección escogió la propuesta técnica y económica que más se ajustaba a las condiciones exigidas por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social.

Se observa entonces que la Unión Temporal Televisión cumplió con lo pactado en el contrato en cuanto a la obligación de ejecutar el objeto del contrato y a los costos estipulados en la Cláusula cuarta: Valor y forma de pago del contrato. Ahora bien hay que tener en cuenta que las actividades contratadas fueron presentadas en la propuesta económica en forma global, igualmente se puede observar que la factura 2075 de Televisión contiene actividades para bienes y servicios ajustados al presupuesto designado para medios de comunicación e impresos en los que se encuentran los productos objeto del análisis como son afiches, plegables y cartillas.

Se presentan diferencias de los productos, bienes y servicios objeto de investigación en cuanto a que la Dirección Técnica ante la Administración Central solicitó mediante oficio a Impresora Feriva e Imprenta Departamental cotizar los afiches sin incluir los diseños, es decir este costo adicional se presume está incluido en los valores registrados en la factura No. 2075 que presentó Televisión.

### **3. CONCLUSIONES Y HALLAZGOS**

Observación de la Contraloría: Las partes del contrato y la Asociación Enlace Social AES cuyo representante legal es el señor Olmer Alberto Sua Salazar, 8 meses después de terminada la ejecución del contrato y de haber firmado acta de finalización del mismo, no han suscrito Acta de Liquidación.

Respuesta de la entidad: “ *Frente a estas observaciones, necesariamente debemos remitirnos a lo establecido por el artículo 60 de la ley 80 de 1993, a efecto de determinar la obligatoriedad que impone dicha disposición para realizar la liquidación de los contratos estatales y encontramos que la liquidación solo está definida para que se lleve a cabo en los contratos de tracto sucesivo o en los contratos que sea requerida.*

*Por lo tanto teniendo en cuenta que el tipo de contrato sobre el cual recae la observación que nos ocupa no se encuadra en los señalados por la citada normatividad legal para que sea obligatoria su liquidación y que tampoco, tal exigencia fue prevista en el texto del contrato, ni en el desarrollote su ejecución y su terminación que fue dentro de la normatividad esperada, no hace que se requiera la misma, entonces, el hecho de no haberse realizado tal liquidación no encuadra la actuación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social”.*

Conclusión de la contraloría: La comisión no comparte la respuesta del sujeto de control toda vez que, en el numeral 24 del Capítulo V de los términos de referencia

los cuales hacen parte integral del contrato esta contemplada la liquidación del contrato así: *ACTA DE LIQUIDACIÓN: Una vez se haya recibido la ejecución del proyecto a satisfacción previo cumplimiento del objeto contractual y a satisfacción de la SECRETARIA DE DESARROLLO TERRITORIAL Y BIENESTAR SOCIAL el interventor del Proyecto, el contratista junto con el ordenador del gasto revisan la parte contractual, el rubro presupuestal aprobado y que a la fecha este en saldo cero (0) las partes, donde la SECRETARIA no tenga saldos pendientes con el CONTRATISTA y a su vez el CONTRATISTA no tenga saldos pendientes de incumplimiento en el contrato. SIC.*

Así como también si se lee detenidamente el contrato SDTBS 4146-26-054-2007 , se puede observar que en el *PARAGRAFO III del ARTICULO OCTAVO: INTERVENTORIA DEL CONTRATO* señala: *ACTA DE LIQUIDACIÓN: Una vez se haya recibido la ejecución del contrato a satisfacción previo cumplimiento de objeto contractual y a satisfacción de la SECRETARIA DE DESARROLLO TERRITORIAL Y BIENESTAR SOCIAL el interventor del Contrato, el contratista junto con el ordenador del gasto revisarán la parte contractual, el rubro presupuestal asignado y que a la fecha este en saldo cero (0) las partes, donde la SECRETARIA no tenga saldos de incumplimiento del contrato, se suscribirá la respectiva acta de terminación y liquidación del presente contrato. SIC.*

Por lo anterior y teniendo en cuenta que la naturaleza del contrato objeto de esta evaluación, es de prestación de servicios personales es decir de tracto sucesivo lo que indica que se extiende en el tiempo, como por ejemplo los contratos de suministro, obra etc, si requirieren ser liquidados ya que lo que se pretende con la liquidación es poner fin al vínculo contractual existente entre las partes, la Liquidación puede ser total o parcial. La total se realiza de común acuerdo y cierra la posibilidad de discutir cualquier aspecto relacionado con la relación contractual, en tanto que la parcial, deja abierta la opción para el contratista de acudir por la vía de la acción contractual ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de dilucidar aquellos aspectos frente a los cuales aquél haya señalado en el acta su inconformidad.

Así las cosas y en virtud que el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 señala que los *"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 de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato"* y que, esta acta de liquidación se efectúa pese a la afirmación de la Secretaria de Desarrollo, en su oficio respuesta de no ser exigible, once ( 11) meses después de la terminación del contrato de la cual se entrega copia a este órgano de control a través de Visita Fiscal No. 1100.08.02.08.1957 de

diciembre 01 de 2008, se evidencia que no se cumple con lo pactado en el contrato respecto al tema analizado, por lo tanto se confirma **UN HALLAZGO ADMINISTRATIVO** para lo cual el sujeto de control deberá suscribir **PLAN DE MEJORAMIENTO**.

Observación de la contraloría: El Señor Miller Hernández, supervisor interno de interventoría designado para la vigilancia del contrato de prestación de servicios No. SDTBS-4146-26-1-065-2007 - mediante el cual se llevó a cabo la interventoría del contrato principal, no cumplió a cabalidad con sus funciones pues, no se evidencia el acta de liquidación de este contrato, así como tampoco se evidencian informes de supervisión.

Respuesta de la entidad: “ Al respecto resulta preciso manifestar, que el concepto de supervisor interno para la vigilancia del contrato de Interventoría, esta referido a que el profesional encargado de tal función, se encargue de estar al tanto del cumplimiento a cabalidad de las actividades que le corresponde realizar al interventor del contrato, quien es el que se encuentra obligado en cumplir con el procedimiento que para tal efecto debe cumplir toda Interventoría, es decir que toda su actividad se registre mediante actas o por escrito. Procedimiento que no le aplica al supervisor de manera tan estricta como lo señala la Contraloría, aunque no implica, que cuando sea necesario dicha función de supervisión requiera de pronunciamientos escritos, prueba de ello es que no se ha cumplido con el objeto contractual, pues internamente la supervisión no puede implicar que simultáneamente con la Interventoría deba realizarse Interventoría del Contrato, por cuanto existiría una dualidad de funciones y no tendría justificación la Contratación de una Auditoría Externa, por consiguiente es el interventor el que debe realizar los informes pertinentes que tengan relación con el contrato y en este caso se observa que si se hicieron, se estableció constantemente con la Interventoría comunicación escrita y verbal.”

Conclusión de la contraloría: De acuerdo a la respuesta de la entidad se hace necesario precisarle que tanto el Interventor como el Supervisor se encargan de ejercer labores de supervisión, seguimiento y vigilancia para la correcta ejecución de los contratos, labor que tiene el propósito de asegurar al máximo el cumplimiento del objeto contractual, de los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses de la Entidad mediante la obtención del fin perseguido. Es decir Interventor y Supervisor tienen las mismas funciones dentro de las cuales están entre otras las siguientes:

- Acompañamiento a las partes para asegurar la finalizaron exitosa del contrato, facilitando la interacción de las mismas.

- Aseguramiento del cumplimiento de las obligaciones pactadas para que se desarrolle el objeto del contrato dentro del tiempo y con los recursos que se haya presupuestado.
- Vigilancia de la ejecución de las asignaciones presupuestales comprometidas y definidas en el contrato.

La denominación de supervisor e interventor sólo tiene dos diferencias que se dan en la práctica a saber:

- Interventor es la persona contratada, un tercero, contratista independiente de la entidad que tiene la obligación contractual de desarrollar las actividades que implica la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de los contratos, este puede ser una persona natural o jurídica.
- Supervisor es el funcionario de la entidad a quien se haya designado para los mismos fines y propósitos, por ser un funcionario de la entidad debe ser una persona natural.

Ningún contrato puede estar sin Interventor o Supervisor debidamente designado, (Artículo 53 y 56 Ley 80 de 1993), los cuales pueden ser declarados en lo civil, penal, fiscal o disciplinario por razones relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, así como el funcionario por el cumplimiento de las obligaciones asignadas en relación con la Interventoría y la supervisión.

Así las cosas, esta comisión no comparte la respuesta de la entidad en su manifestación: *Procedimiento que no le aplica al supervisor de manera tan estricta como lo señala la Contraloría*, ya que como se explica en el párrafo superior, Supervisor e Interventor tienen las mismas funciones y el señor Miller Hernández, fue designado mediante oficio No. 4146.13 de Noviembre 20 de 2007 como Supervisor del Contrato de Interventoría No. STBS-CPS-4146-26-1-065-2007 de Noviembre 16 de 2007 y no se evidencia ni informes de supervisión ni registro alguno que indique el seguimiento que éste, en su calidad de supervisor le hiciera al Contrato en mención, ya que al revisar las carpetas que contienen la documentación soporte solo se observan oficios del Señor Hernández dirigidos a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, en los cuales manifiesta que los informes del Interventor se ajusta a los requerimientos exigidos por la entidad contratante, en otro oficio manifiesta que considera viable el pago, no se evidencia ni un acta de Interventoría, no se evidencia mecanismo alguno en el que se pueda constatar el seguimiento a la ejecución de dicho contrato, su labor de supervisor se limita a remitir unos oficios que no contienen mayor evidencia del desarrollo de la labor a él encomendada.

Por lo anterior se confirma un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO** por lo tanto la entidad debe suscribir **PLAN DE MEJORAMIENTO**.

Observación de la contraloría: Se evidenció falta de planeación por parte de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, en el momento de ejecutar el contrato.

Respuesta de la Entidad: *"Ahora, respecto a la observación de falta de planeación por parte de la entidad contratante, resulta pertinente recordar que en el segundo semestre del año 2007, esta se vio perjudicada al suspenderse la contratación por el cambio de administración, con la salida del Doctor Apolinar Salcedo como alcalde de Santiago de Cali y la posesión del nuevo Alcalde Doctor Ramiro Taffur, circunstancias por todos conocida y producida por una situación fortuita.*

*Por otro lado, en el cumplimiento de los tiempos del contrato en cuestión estaba supeditado a la acción de otra entidad de orden nacional como es el DANE, cuyos tiempos no coincidieron con el tiempo inicialmente proyectado.*

*Además sobre el particular, es decir, de que la ejecución del contrato se haya prolongado mas allá del plazo pactado para tal efecto, sin que hubiese mediado prórroga, no es tan cierto que dicha actuación sea cuestionable o que no tenga respaldo .... "Los contratos que celebren en las entidades estatales a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirá por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo las materias particularmente reguladas en esta ley". Y dentro de las materias particularmente reguladas por la Ley, no aparece entre ellas el plazo del contrato. Su única mención, es decir la del plazo, se encuentra en el numeral 2) del Artículo 5 de la Ley 1150 de 2005, cuando indica que "En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación" y podría decirse de manera tácita en las normas relativas a estudios y documentos previstos (Decreto 2472/08) ya que el plazo del Contrato tiene relación directa con el valor del mismo, todo lo cual emana en su determinación de lo que resulte de la etapa previa de los procesos de selección en donde tiene cabida tales estudios y documentos.*

*Lo dicho conduce a sostener que el plazo es importante porque:*

- 1) Configura el ámbito de ejecución del Contrato*
  - 2) Es determinante para la valoración del contrato*
  - 3) Le confiere una temporalidad a la realización de los cometidos estatales...*
- Tan desafortunada creencia ha propiciado en la práctica el perdón y olvido de los incumplimientos especialmente cuando se ha pactado en el Contrato la Prórroga como figura que procede en eventos no atribuibles al Contratista.... Se reitera que el vencimiento del plazo suspensivo sin la satisfacción de la prestación debida no termina el contrato, sino que coloca a la otra parte como incumplida con todas las consecuencias que de ello se derivan, especialmente en lo tocante con el reconocimiento de los perjuicios causados que serán los pactados si se han estimado anticipadamente a través de la cláusula penal..."*

Conclusión de la contraloría: Es notorio que la prolongación del plazo pactado en el contrato obedeció a la falta de planeación y la elaboración de un cronograma de actividades que permitiera la ejecución del contrato en tiempo real. Lo anterior se corrobora, pues mediante oficio del 15 de enero de 2008 el interventor Olmer Alberto Sua hace entrega al DANE de 16.281 encuestas que incluía el proyecto. Se evidencia entonces que la dependencia no tuvo en cuenta en el plazo del contrato la etapa de procesamiento de la información y entrega de la base de datos de la caracterización de los discapacitados encuestados por el contratista máxime cuando el DANE informó que para el año 2008 validaría las encuestas, razón por la cual debió preverse la elaboración del OTRO SI al contrato.

De otra parte para este órgano de control es de imposible interpretación apartes de la respuesta dada, ya que al analizar la normatividad citada por la dependencia en cuanto a la expresión: *numeral 2) del Artículo 5 de la Ley 1150 de 2005* al referirse al Plazo, encontramos que la norma no existe; al remitirnos al numeral 2 de la ley 1150 de 2007, norma que regula la contratación estatal vigente, es: *“La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.”*, enunciado que a nuestro criterio no orienta la situación aquí analizada.

De otra parte es preciso recordar que en un contrato escrito como son los realizados en las entidades estatales, son actos jurídicos generadores de obligaciones que además de elevarlo a escrito después de existir acuerdo entre las partes sobre objeto y precio y de establecer elementos esenciales del contrato, se incluyen las demás cláusulas a que haya lugar las cuales son de obligatorio cumplimiento dentro de las cuales esta el Plazo, el cual debe cumplirse de acuerdo a lo estipulado contractualmente.

Por lo anterior se confirma un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO** por lo tanto la entidad debe suscribir **PLAN DE MEJORAMIENTO**.

Observación de la contraloría: La entidad exigió a la Unión Temporal llevar contabilidad separada cuando ésta no estaba obligada a presentarla de conformidad con las normas vigentes y el contratista no cumplió lo pactado contractualmente.

Respuesta de la Entidad: *“Es cierto que en el contrato consta que debería llevarse contabilidad separada, pero esto obedeció a un error de digitación (copy page), pero no a la voluntad de la administración de que así sucediera, por cuanto como lo dice la comisión de esa entidad no era obligatoria a la luz de la ley contractual y por tal claridad legal es que los funcionarios de la Secretaría encargados de la supervisión de la interventoría del contrato no se percataron del error de haber hecho exigible tal requerimiento en el contrato y en consecuencia, en la práctica se supervisó el desarrollo o ejecución del susodicho contrato, de acuerdo a lo consagrado por la ley....”*

Conclusión de la contraloría: Se evidencia la falta de organización y Planeación en la elaboración de los contratos, teniendo en cuenta que la obligación de llevar contabilidad quedó plasmada en el contrato suscrito entre las partes, es necesario para el caso que nos ocupa recordar que el régimen legal de las Uniones Temporales se encuentra consagrado en los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993 la cual determina que dos o más personas en forma conjunta pueden presentar una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento. Respecto a la normatividad relacionada con las uniones temporales en cuanto a la obligatoriedad de llevar contabilidad separada es importante tener en cuenta el concepto 098 de mayo 06 de 1997 del Consejo Técnico de la Contaduría Pública el cual reza “... *concluimos que los consorcios y las uniones temporales no están obligados a llevar contabilidad independiente de las de sus participantes y por consiguiente tampoco tienen la obligación de tener contador ni revisor fiscal.*”

Por lo anterior se confirma un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO** por lo tanto la entidad debe suscribir **PLAN DE MEJORAMIENTO**.

Observación de la contraloría: Se evidenció un sobrecosto por parte de Televisión.

Respuesta de la Entidad: *“Al respecto la contraloría debe tener en cuenta que los precios del mercado son fluctuantes y que no necesariamente un año posterior a la fecha que se cotiza y se compra un determinado bien o servicio, los precios de dicho bien o servicio tengan que estar por debajo o por encima de los precios del año anterior, situación que es regulada directamente por la dinámica del mercado, ejemplo: Es muy probable que por dicha dinámica los precios del 2007 de un determinado bien o servicio sean superiores a la presente vigencia fiscal, por consiguiente para que el sobrecosto se evidencie el análisis debe realizarse con respecto a los precios del año 2007, y que para el caso se observa en la carpeta del contrato que nos ocupa que la Secretaría solicitó otras cotizaciones para hacer*

*un estudio de precios del mercado mas favorable, pero con otras entidades comerciales diferentes a las que acudieron los funcionarios de control, pero que necesariamente dicha valoración en el momento, se hicieron fue respecto de ellas y la mas favorable fue con quien se contrato.*

Conclusión de la contraloría: Podemos entonces concluir que no existe sobrecosto ni detrimento al observarse que el presupuesto global ejecutado corresponde al establecido en el contrato, la propuesta y la ficha, que los bienes y servicios a adquirir corresponden a una parte del total facturado y ejecutado por el contratista, y que están incluidos en el presupuesto global, que las cotizaciones de los bienes y servicios a adquirir no se efectuaron con el mismo proveedor de Televisión, que se solicitaron a precios de mercados de periodos diferentes, sin embargo se evidencia falta de Planeación para la elaboración de los estudios de mercado y preparación de los presupuestos de los bienes y servicios a adquirir en los proyectos a cargo de la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, los cuales deben contener las especificaciones técnicas, las cantidades y los precios unitarios que permitan la revisión y comparación de los bienes entregados en la ejecución de los contratos.

Por lo anterior se confirma un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO** por lo tanto la entidad debe suscribir **PLAN DE MEJORAMIENTO**

Observación de la contraloría: La firma interventora autorizó pagos al contratista, aún cuando este último no entregó los soportes de pago a los diferentes medios de comunicación que previamente había solicitado el interventor.

Respuesta de la Entidad: *"La firma interventora autorizó el pago, porque el contratista adjuntó los soportes y los demás requerimientos, el informe complementario financiero y técnico, el cual se radicó en el AZ con 287 folios en la entidad contratante, el 29 de enero de 2008 con el número radicado 0307 a las 2:30 de la tarde. Por lo tanto, dicha autorización de pago si contó el respaldo de los soportes pertinentes para el efecto"*

Conclusión de la contraloría: "Revisado el AZ No. 82 H con 287 folios, se evidencia que no se encontraban archivados los folios del 273 al 286, que corresponden a los soportes financieros de medios de comunicación que soportan las actividades del contrato, como consta en el acta de visita fiscal No. 1100.08.02.08.1973 del 5 de diciembre de 2008. No obstante se verificó que existen certificaciones de los diferentes medios de comunicación con los cuales se contrato el servicio. Situación que pone de manifiesto que nos encontramos frente a un presupuesto global ejecutado acorde con lo establecido en el contrato, la propuesta económica y la ficha BP 38399. Se denota la falta de desagregación de

los presupuestos para los bienes y servicios a adquirir y que permitan la verificación de los mismos"

Por lo anterior se confirma un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO** por lo tanto la entidad debe suscribir **PLAN DE MEJORAMIENTO**

*Fin del informe,*

**MARIA FERNANDA PENILLA QUINTERO**  
Directora Técnica

**OSCAR MARINO RUIZ JIMENEZ**  
Coordinador

**ANA MILENA TRUJILLO JORDAN**  
Auditor Fiscal II

**MARIA FERNANDA ROJAS B.**  
Profesional Universitario