




## **INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO AL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**  
Periodo comprendido del 1 de enero de 2019 a 30 de junio de 2020

**CGR-AC-CSJ-No. 014**  
**Noviembre de 2020**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor Delegado	Sebastián Montoya Mejía
Director de Vigilancia Fiscal	Alberto Torres Gutiérrez
Supervisor encargado	Evangelina Rodríguez Contreras
Líder de auditoría	Alejandra Rodríguez Álvarez
Audidores Nivel Central	Mery Judith Rodríguez Reyes Miriam Agudelo Flórez Mauricio Díaz Romero Juan Carlos Quesada Arboleda Germán Andrés Rivera Modera Francisco Herrera Calderon
Gerencia Departamental de Atlántico	Jaime Enrique González B. - Supervisor Fidel Bolaño Cañedo - Ejecutivo de Auditoría Alberto Barraza García – Líder Rosmery Narváez Ariza – Auditor Fanny Trespacios Bolívar Ariza – Auditor  Martha Padilla Consuegra Ariza – Auditor
Gerencia Departamental de Santander	Rafael Andrés Pinilla Jaimes- Supervisor Gina Tatiana Gómez Herrera- Ejecutivo de Auditoría Yaneth Arciniegas Jaimes- Líder Claudia Lucía Duran Sánchez - Auditor Fernando Augusto Zúñiga Camelo - Auditor Humberto Enrique Caicedo Perea- Auditor
Gerencia Departamental de Sucre	Alexander Torres Urda - Supervisor Jorge Luis Moreno Ávila - Ejecutivo de Auditoría Hipólito Abad Bustamante - Líder Carmen Cecilia Martínez Gil - Auditor Guido Salcedo Serrano – Auditor Alfonso Revollo Revollo - Auditor
Gerencia Departamental de Cesar	Rosa Eledina Torres Cardenas – Supervisor



José Julián Martínez Barroso - Ejecutivo  
de auditoría  
Elber Rafael Zuleta Arias - Líder  
Julio Gerardo Barranco Torrez - Auditor  
Leonis Enrique Gámez Camargo –  
Auditor  
Yovany Videz Uribe - \_Auditor Apoyo



**TABLA DE CONTENIDO**

<b>INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO .....</b>	<b>2</b>
<b>CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA .....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>7</b>
1.2.1 Objetivo General .....	7
<b>1.3 FUENTES DE CRITERIO .....</b>	<b>7</b>
<b>1.4 ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>10</b>
<b>1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....</b>	<b>11</b>
<b>1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS .....</b>	<b>11</b>
<b>1.8 PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>12</b>
<b>2. OBJETIVOS Y CRITERIOS .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA .....</b>	<b>13</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA .....</b>	<b>16</b>
<b>3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1</b>	<b>17</b>
<b>RESPUESTA DE LA ENTIDAD .....</b>	<b>49</b>
<b>RESPUESTA DE LA ENTIDAD .....</b>	<b>58</b>
<b>RESPUESTA DE LA ENTIDAD .....</b>	<b>61</b>
<b>RESPUESTA DE LA ENTIDAD .....</b>	<b>69</b>
<b>3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2</b>	<b>123</b>
<b>3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3</b>	<b>132</b>
<b>3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4</b>	<b>134</b>
<b>3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5</b>	<b>137</b>

**3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6**  
158



Doctor:

**JOSE MAURICIO CUESTAS GÓMEZ**

Director Ejecutivo de la Administración Judicial

Consejo Superior de la Judicatura

Calle 72 N° 7 - 96

Ciudad

Respetado Doctor Cuestas:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó Auditoría de Cumplimiento sobre [el Cumplimiento de las normas y procedimientos en materia contractual aplicados en la adquisición de Bienes y Servicios, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 hasta el 30 de junio de 2020, en el Consejo Superior de la Judicatura.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la Adquisición de Bienes y Servicios, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la

<sup>1</sup>ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup>INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas por el ente de control, como fue el caso de las cotizaciones solicitadas a diferentes sociedades ubicadas en Sincelejo y Bucaramanga, entre otras.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías – SICA, establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Justicia.

La auditoría se adelantó en el Consejo Superior de la Judicatura – Nivel Central y Direcciones Seccionales de Barranquilla, Valledupar, Sincelejo y Bucaramanga, para el período comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, incluyendo el horizonte hasta el 30 de junio de 2020 para verificar la contratación realizada por la Entidad para atender la Emergencia Sanitaria generada por el COVID 19.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

## **1.2 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**



### **1.2.1 Objetivo General**

Evaluar el Cumplimiento de las normas y procedimientos en materia contractual aplicados por el CSJ en la Adquisición de Bienes y Servicios, durante el periodo comprendido del 1 de enero de 2019 a 30 de junio de 2020, para emitir concepto sobre ésta misma.


## **1.3 FUENTES DE CRITERIO**

De acuerdo con el tema objeto de evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

Señala el artículo 75 de la Ley 270 de 1996, que al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde tanto la administración de la Rama Judicial como ejercer la función disciplinaria, de conformidad con la Constitución Política y lo dispuesto en la ley.

Así mismo, según el artículo 85 de la Ley 270 de 1996, le corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

- “1. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá remitirse al Gobierno Nacional, el cual deberá incorporar el proyecto que proponga la Fiscalía General de la Nación.**
- 2. Elaborar el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, con su correspondiente Plan de Inversiones y someterlo a la aprobación del Consejo en Pleno.**
- 3. Autorizar la celebración de contratos y convenios de cooperación e intercambio que deban celebrarse conforme a la Constitución y las leyes para asegurar el funcionamiento de sus programas y el cumplimiento de sus fines, cuya competencia corresponda a la Sala conforme a la presente Ley.**
- 4. Aprobar los proyectos de inversión de la Rama Judicial.**  
(...)
- 7. Determinar la estructura y la planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura.**  
(...)
- 15. Declarar la urgencia manifiesta para contratar de acuerdo con el estatuto de contratación estatal. (...)”**

Artículo 98 de la ley 270 de 1996: La Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial es el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. 

Acuerdo 05 de 1992

Artículo 209 de la Constitución Política de 1991;

Ley Estatutaria de la Administración de Justicia 270 de 1,996, modificada por la Ley 1285 de 2009, “Por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”;

Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”;

Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”;

Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”

Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”,

Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 “Estatuto de Contratación Estatal”, referentes a URGENCIA MANIFIESTA.

#### ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.2 DEL DECRETO 1082 DE 2015

ACUERDO PCSJA20-11516 12 de marzo de 2020

Ley 1150 de 2007 y Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional” y demás Decretos reglamentarios y Acuerdos expedidos por la Sala Administrativa.

Decreto 1082 de 2015 Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Ley 1882 de 2018 Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo PSAA12-9256 del 16/02/2012 “Por el medio del cual se adopta el marco lógico para la presentación de los Planes de Inversión de la Rama Judicial”

Acuerdo PSAA12-9652 del 13/08/2012 “Por el cual se aclara parcialmente el Acuerdo PSAA12-9256”

Acuerdo PSAA14-10160 del 12/06/2014 “Por el cual se adopta el Plan de Gestión Ambiental de la Rama Judicial”

Acuerdo PSAA14-10161 del 12/06/2014 “Por el cual se actualiza el Sistema Integrado de Gestión y Control de la Calidad creado mediante Acuerdo PSAA07-3926 de 2007 y se establece el Sistema Integrado de Gestión y Control de la Calidad y el Medio Ambiente – SIGCMA”

Acuerdo PCSJA19-11315 del 19/06/19 “Por el cual se establece el procedimiento para la preparación, presentación y aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones de la Rama Judicial”

Acuerdo PCSJA19-11339 del 16/07/19 “Por el cual se reglamenta la autorización a que se refieren los numerales 3, de los artículos 85 y 99 de la Ley 270 de 1996 y se compilan las disposiciones que ha expedido la Corporación sobre la materia”

Resolución 7025 de 13/12/19 “Por la cual se adopta el Manual de Contratación”

Resolución 7049 de 13/12/19 “Por la cual se adoptan lineamientos para ejercer la supervisión e interventoría de los contratos celebrados por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”

Resolución 7050 de 13/12/19 “Por la cual se adoptan lineamientos en materia de liquidación de los contratos celebrados por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”

Circular DEAJC20-3 del 20/01/20 Aplicación Acuerdo PCSJA19-11339 del Consejo Superior de la Judicatura.

#### **1.4 ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La auditoría comprendió la revisión y el análisis virtual tanto de los documentos escaneados y compartidos por la Entidad, como los publicados en la herramienta SECOP, de la muestra contractual seleccionada, la cual fue tomada como objeto de evaluación el cumplimiento de las normas y procedimientos en materia contractual aplicados por la Dirección Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en la Adquisición de Bienes y Servicios.

#### **1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO**



Partiendo de la metodología prevista por la CGR para la evaluación del Control Fiscal Interno del Consejo Superior de la Judicatura, se verificó si el sistema cuenta con los procedimientos eficaces, eficientes y necesarios para contrarrestar y mitigar los riesgos, en cumplimiento a lo consagrado en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia 270 de 1996, modificada por la Ley 1285 de 2009.

Resultado de lo anterior, la calificación final del control fiscal interno arrojó un puntaje de 1.977, que según parámetros de la metodología corresponde a **CON DEFICIENCIAS**, como resultado de la materialización de los riesgos referentes a la ejecución contractual de los bienes adquiridos.

Adicionalmente, se evaluó y calificó el diseño y efectividad de los controles que tiene identificados el CSJ, con el objeto de mitigar la ocurrencia de los riesgos, lo cual arrojó una calificación de 1.833, lo que significa que el diseño de los controles y la efectividad en la mitigación y aplicación es **PARCIALMENTE ADECUADO**.



Es de anotar que, en el desarrollo del proceso auditor, se evidenciaron situaciones que se constituyeron como hallazgos, los cuales quedaron registrados en el presente informe y soportan la calificación arrojada en la Matriz de Control Fiscal Interno, como son:

- Celebración de contratos sin aplicación de la normatividad vigente y apartada de los objetivos y misión institucional.
- Recepción de bienes y servicios sin trazabilidad de calidad y especificaciones técnicas diferentes a las estipuladas.
- Incumplimiento de los procedimientos establecidos en la normatividad vigente para el ingreso y salida de los bienes de la Entidad.
- Baja ejecución en el avance de los proyectos.

## **1.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA**

Concepto: **INCUMPLIMIENTO MATERIAL CON RESERVAS**

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de las normas y procedimientos en materia contractual aplicados por el CSJ en la Adquisición de Bienes y Servicios no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

El concepto se respalda en las siguientes conclusiones:



- Afectación del principio de conmutatividad que rige los contratos estatales.
- Deficiencias en el análisis y determinación de riesgos en la fase previa a la ejecución de los proyectos.
- Deficiencias en las funciones de supervisión y seguimiento a la ejecución contractual.
- Debilidades en la formulación de los estudios previos.
- Recibidos a satisfacción de bienes y servicios sin cumplir las especificaciones técnicas estipuladas.
- Inaplicabilidad de los principios de publicidad y transparencia.
- Registro inadecuado de los bienes muebles (Inventarios) adquiridos.
- Incertidumbre en el uso e implementación de estudios y/o consultorías.
- Deficiencias en el análisis y determinación de riesgos en la etapa precontractual, los estudios previos y en la constitución de la minuta y condiciones contractuales.

## **1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS**

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó veintiocho (28) hallazgos administrativos de los cuales dos (2)

tienen presunta incidencia fiscal por valor de \$124.686.618; once (11) con presunta connotación disciplinaria; dos (2) con otras instancias; un (1) beneficio de auditoría y una (1) solicitud de indagación preliminar.

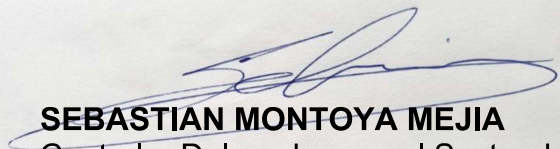
### **1.8 PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, con los hallazgos consignados en el presente informe dentro de los 20 días hábiles siguientes al recibo de éste, de conformidad con la Resolución Orgánica No.042 del 26 de agosto del 2020.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, al correo electrónico [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co).

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable

Bogotá, D. C,



**SEBASTIAN MONTOYA MEJIA**  
Contralor Delegado para el Sector Justicia




Aprobó: Alberto Torres Gutiérrez – Director de Vigilancia Fiscal  
Revisó: Evangelina Rodríguez Contreras - Supervisora  
Elaboró: Equipo Auditor

Alejandra Rodríguez Alvarez - Líder Auditoría  
Mauricio Díaz Romero  
Mery Judith Rodríguez Reyes  
Germán Andrés Rivera Modera  
Miriam Agudelo Flórez  
Francisco Herrera Calderón  
Juan Carlos Quesada Arboleda

## 2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

La auditoría comprende la evaluación del cumplimiento de las normas y procedimientos en materia contractual aplicados por la Dirección Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en la Adquisición de Bienes y Servicios.

### 2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad aplicable a la gestión contractual en los procesos de adquisición de bienes y servicios de la entidad durante la vigencia auditada, determinando que los bienes y servicios contratados hayan sido recibidos y cumplidos respectivamente. (Se incluye el horizonte hasta 30 de junio del 2020 para incluir la contratación realizada por la Entidad para atender la Emergencia Sanitaria generada por COVID 19).
2. Evaluar la ejecución de los recursos recibidos en desarrollo de los convenios interadministrativos y los derivados de estos, para determinar si cumplieron con los fines previstos dentro de una adecuada gestión fiscal.
3. Evaluar el control interno en los aspectos relacionados con el asunto a auditar y expresar concepto.
4. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría. 
5. Atender las denuncias e insumos asignados relacionados con la materia objeto de la auditoría.
6. Revisar desde el punto de vista de las obligaciones derivadas del Código General del Proceso y de los respectivos Acuerdos emitidos por el C.S.J, la efectividad de las metas y logros obtenidos en la implementación del expediente digital y litigio en línea, de acuerdo con los reportes remitidos al Departamento Nacional de Planeación y los informes de Gestión Institucionales.

### 2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el tema objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

- *Artículo 209 de la Constitución Política de 1991;*

- *Ley Estatutaria de la Administración de Justicia 270 de 1,996, modificada por la Ley 1285 de 2009, “Por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”;*
- *Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”;*
- *Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”;*
- *Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*
- *Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.*
- *Ley 610 de 2000, artículos 3 y 6 (Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020).*
- *Resolución Reglamentaria 022 de 2018 de la CGR, por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento en el marco de las normas ISSAI.*
- *Ley 80 de 1993 “Estatuto de Contratación Estatal”,*
- *Ley 1150 de 2007 y Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional” y demás Decretos reglamentarios y Acuerdos expedidos por la Sala Administrativa.*
- *Decreto 1082 de 2015 Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.*
- *Ley 1882 de 2018 Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.*
- *Acuerdo PSAA12-9256 del 16/02/2012 “Por el medio del cual se adopta el marco lógico para la presentación de los Planes de Inversión de la Rama Judicial”*
- *Acuerdo PSAA12-9652 del 13/08/2012 “Por el cual se aclara parcialmente el Acuerdo PSAA12-9256”*
- *Acuerdo PSAA14-10160 del 12/06/2014 “Por el cual se adopta el Plan de Gestión Ambiental de la Rama Judicial”*
- *Acuerdo PSAA14-10161 del 12/06/2014 “Por el cual se actualiza el Sistema Integrado de Gestión y Control de la Calidad creado mediante Acuerdo*

*PSAA07-3926 de 2007 y se establece el Sistema Integrado de Gestión y Control de la Calidad y el Medio Ambiente – SIGCMA”*

- *Acuerdo PCSJA19-11315 del 19/06/19 “Por el cual se establece el procedimiento para la preparación, presentación y aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones de la Rama Judicial”*
- *Acuerdo PCSJA19-11339 del 16/07/19 “Por el cual se reglamenta la autorización a que se refieren los numerales 3, de los artículos 85 y 99 de la Ley 270 de 1996 y se compilan las disposiciones que ha expedido la Corporación sobre la materia”*
- *Resolución 7025 de 13/12/19 “Por la cual se adopta el Manual de Contratación”*
- *Resolución 7049 de 13/12/19 “Por la cual se adoptan lineamientos para ejercer la supervisión e interventoría de los contratos celebrados por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”*
- *ACUERDO PCSJA20-11516 12 de marzo de 2020*
- *Resolución 7050 de 13/12/19 “Por la cual se adoptan lineamientos en materia de liquidación de los contratos celebrados por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”*
- *Circular DEAJC20-3 del 20/01/20 Aplicación Acuerdo PCSJA19-11339 del Consejo Superior de la Judicatura].*



### **3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

Se verificó el cumplimiento de las leyes y decretos aplicables en materia contractual para el proceso adquisición de bienes y servicios, en concordancia con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia 270 de 1996, modificada por la Ley 1285 de 2009, “Por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”, que establece como función de los Directores Ejecutivos de Administración Judicial, contratar a nombre de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura, para ejecutar los planes y proyectos de inversión y adquirir los bienes, obras y servicios para el funcionamiento de la Rama Judicial.

Adicionalmente, se realizó revisión, seguimiento, cruces de documentos y soportes referentes a la gestión contractual de conformidad con lo consagrado en las normas, manuales y estatutos contractuales que rigen este proceso.

#### **3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA**

La gestión contractual en el Consejo Superior de la Judicatura se vio afectada principalmente por debilidades en el análisis de precios de mercado para determinar los cánones de arrendamiento de inmuebles concordantes con las necesidades de la Entidad, como en el estudio de documentos previos requeridos para contratar el arrendamiento de inmuebles y deficiencias en la organización y conservación de los expedientes contractuales.



El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, si bien no impuso un límite para la ampliación del plazo del contrato estatal, no obstante, con fundamento en el principio de responsabilidad, los servidores públicos están obligados a vigilar la correcta ejecución de los contratos y a justificar adecuadamente la prórroga en término de éstos; igualmente, las modificaciones contractuales que se presenten, en síntesis es la obediencia y responsabilidad que tiene la Rama Judicial a través del Consejo Superior de la Judicatura y en sus diferentes Seccionales, de hacer cumplir los fines del estado para evitar la afectación en la ejecución contractual.

Celebración de un contrato de arrendamiento incluyendo actividades de naturaleza archivísticas con personal ajeno a la entidad, que genera riesgos en el manejo y custodia de la documentación archivada en lo concerniente a la integridad y completitud de la información física y digital que reposa en el Archivo Central, incumpléndose la normatividad aplicable en el ámbito archivístico.

No se publican la totalidad de los procesos contractuales de la Entidad que vulneran el principio de transparencia y publicidad, impidiendo que quienes ejercen el control y vigilancia, conozcan en su totalidad los documentos producidos en los mencionados procesos contractuales.

Debilidades en la evaluación del riesgo en la estructuración de los estudios previos para la adquisición de bienes y/o servicios, sin tener en cuenta los recursos a invertir al no exigir la constitución de la garantía de cumplimiento exponiéndose la entidad a posibles incumplimientos del objeto contratado y a la calidad de los bienes adquiridos.

Deficiencias en las funciones de supervisión y seguimiento a la ejecución contractual.

Recibidos a satisfacción de bienes y servicios sin cumplir las especificaciones técnicas estipuladas.

Contratos suscritos que se han ejecutado y pagado, en especial el proyecto para la implementación del expediente digital y litigio en línea, donde el nivel de aprovechamiento de los recursos invertidos y de los productos recibidos ha sido deficiente. La gerencia de estos proyectos no se ha articulado para generar el impacto esperado, no se han creado indicadores de seguimiento y aprovechamiento real y por ende las medidas de reacción son tardías y no logran ajustarse a las verdaderas dimensiones necesidades.

Solicitud de indagación preliminar por presunto sobrecosto en la adquisición de mascarillas desechables, que si bien la Ley 80 de 1993, artículos 42 y 43, señala lo concerniente a la Urgencia Manifiesta, la cual es utilizada por la administración pública cuando requiere actuar de manera inmediata, no es obstáculo para inobservar los Principios de Control Fiscal de Eficiencia y Economía, que predicen que se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

### **3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1</b>
Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad aplicable a la gestión contractual en los procesos de adquisición de bienes y servicios de la entidad durante la vigencia auditada, determinando que los bienes y servicios contratados hayan sido recibidos y cumplidos respectivamente



## **NIVEL CENTRAL**

### **Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios**

Dentro del Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios se manejan siete ejes temáticos, a saber:

- Selección de Contratistas
- Servicio Administrativo
- Administración de bienes muebles
- Administración del Palacio de Justicia y demás Sedes
- Gestión Documental Administrativa
- Asesoría, Dirección y Control
- Sistema de Gestión Ambiental

En el Nivel Central, al Director Unidad, Oficina o dependencia responsable de la política, proyecto, plan o programa que da origen a la necesidad de hacer una contratación, le corresponde analizar los proyectos, planes y programas a su cargo, realizando los estudios, actividades y trámites de la etapa de planeación de la contratación pública, siendo la Unidad Administrativa la encargada de consolidar y aprobar el Plan de Compras.

Una vez, se encuentre aprobado el Plan de Adquisiciones, Plan de Compras y Planes de Inversión por parte del Director Ejecutivo de Administración Judicial, se propone ante el Consejo Superior para la aprobación del Presupuesto: Si es para funcionamiento y no supera los \$86 millones, no requiere autorización para contratar.

La caracterización del proceso se encuentra publicado en la página en el siguiente

link:<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/8957139/23136201/Caracterizacion+2019+AByS.pdf/3cc00139-d5fb-4783-84ed-ab00ee6a4d1c>, el cual consiste en los siguientes pasos:

- a) Elaboración de los estudios previos
- b) Análisis por parte del Comité estructurador
- c) Revisión por parte de la Junta de Contratación
- d) Autorización para Contratar, si es necesario
- e) Elaboración Pliego
- f) Proyecto de pliego para revisión ante la Junta de Contratación
- g) Publicación en la plataforma con todo su trámite ante la misma.

Ya en la fase contractual, una vez seleccionado el contratista, la División de Contratos de la Unidad de Asistencia Legal, elabora el contrato y su proceso



de formalización, se suscribe por parte del Director Ejecutivo de Administración Judicial y se designa quien ejercerá la supervisión, quien será el encargado de elaborar los informes de supervisión.

## 1.4.2 Presupuesto

### EJECUCIÓN PRESUPUESTAL GASTOS 2019

#### Presupuesto de la Vigencia 2019

El presupuesto de la vigencia 2019 se determinó mediante la Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019. A su vez, por el Decreto 2467 de 2018, se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la Vigencia Fiscal 2019.

El monto asignado inicialmente para la Rama Judicial fue de \$4.359.697 millones distribuidos en: \$3.975.862 millones para gastos de funcionamiento, lo que representa el 91.20% y \$383.834 millones para inversión, equivalente al 8.80%.

#### Apropiación Inicial y Apropiación Definitiva.

El presupuesto inicial de la Rama Judicial ascendió a la suma de \$4.359.697 millones, sin embargo, en el transcurso de la vigencia se presentaron modificaciones presupuestales de adición en gastos de funcionamiento y de reducción en inversión, lo que arrojó una apropiación definitiva para la vigencia 2019 por valor de \$4.676.900 millones, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No.1  
**Modificaciones presupuestales de la vigencia 2019**  
(cifras en millones de pesos)

CONCEPTO	APROPIACIÓN INICIAL	ADICIÓN	REDUCCIÓN	TRASLADOS		APROPIACIÓN DEFINITIVA
				CREDITO	CONTRACREDITO	
FUNCIONAMIENTO	3,975,863	358,469		35,049	35,049	4,334,332
Gastos de personal	3,529,800	358,469		34,114		3,922,383
Adquisición de bienes y servicios	327,383				- 12,107	315,276
Transferencias	100,615				- 20,810	79,804
Disminución de pasivos	8,349				- 2,132	6,218
Gastos por tributos, multas y sanciones	9,716			935		10,651
INVERSION	383,834		41,265			342,569
<b>TOTAL</b>	<b>4,359,697</b>	<b>358,469</b>	<b>41,265</b>	<b>35,049</b>	<b>35,049</b>	<b>4,676,900</b>

*Fuente:* Informe de Ejecución División de Ejecución Presupuestal Unidad de Presupuesto  
*Preparó:* División de Programación Presupuestal

El presupuesto asignado al Consejo Superior de la Judicatura en la vigencia 2019 fue de \$674.746.714.987, del cual ejecutó el 98%, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla No.2**  
**Ejecución presupuestal del Consejo Superior de la Judicatura**  
**(Cifra en pesos)**

Entidad/Detalle	Apropiación Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Perdidas de Apropiación
Consejo Superior de la Judicatura	674.746.714.987	647.126.756.155	460.355.948.165	387.553.782.524	27.619.958.832
Funcionamiento	332.178.240.464	325.670.601.015	302.321.652.693	302.160.059.949	6.507.639.449
Gastos de Personal	221.723.956.573	218.752.835.540	212.424.178.036	212.327.387.762	2.971.121.033
Adquisiciones de Bienes y Servicios	37.523.935.191	34.654.071.633	30.117.398.023	30.056.396.578	2.869.863.558
Transferencias	66.502.526.483	65.843.737.579	53.360.120.371	53.356.319.346	658.788.904
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	6.427.822.217	6.419.956.264	6.419.956.264	6.419.956.264	7.865.953
Inversión	342.568.474.523	321.456.155.140	158.034.295.471	85.393.722.574	21.112.319.383

Fuente: Reporte SIIF NACIÓN – Equipo Auditor

En el desarrollo del proceso auditor se tomaron para análisis y estudio 43 contratos en atención a los objetivos de la auditoría, donde se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

### Hallazgo No.1 Ascensores Cali Contrato de Suministro No 044 de 2019 (D)

Ley 80 de 1993 artículos 4, 23 y 26.

Ley 1474 de 2011 artículos 44, 45, 82, 83 y 84

En las estipulaciones contractuales numeral 1.1. especificaciones del objeto contractual del contrato de suministro No 044 de 2019 se estableció: “Las especificaciones técnicas se encuentran detalladas en el anexo 01 **“especificaciones técnicas de los equipos de transporte vertical – ascensores”**, el cual, hace parte integral de los estudios y documentos previos y será de obligatorio acatamiento en la ejecución del presente contrato”.

Realizando la comparación con el estudio de tráfico suministrado por la empresa consultora se evidencia que los equipos A1, A2, A3, A4 y A9 que están ofertando se encuentran 200 Kg por debajo del estudio de tráfico, el equipo A5 se encuentra 370 Kg por debajo del estudio de tráfico, los equipos A6 y A7 cumplen con el estudio de tráfico y el equipo A8 está 100 Kg por

encima del estudio de tráfico, es decir, se concluye que los seis (6) equipos contratados no corresponden a las especificaciones técnicas de la consultoría.

Aunado a lo anterior, se observó que en el acta de recibo a satisfacción y puesta en marcha de fecha 21 de diciembre de 2019 y en las actas de recibo a satisfacción de obras civiles y eléctricas del 28 de febrero de 2020 y 20 de mayo de 2020 se relacionan los equipos entregados con sus respectivas especificaciones donde se aprecia que el equipo A8 no corresponde a la especificación contratada por cuanto se recibió un equipo con capacidad de 630 Kg la cual se encuentra por debajo de la contratada que era de 800 Kg.

Las situaciones antes evidenciadas se generan por debilidades del comité evaluador al no acatar las especificaciones técnicas del contrato de consultoría No 206 de 2018, y teniendo en cuenta la respuesta de la Entidad, se observó que el proceso de contratación no garantizó que se mantuvieran las especificaciones técnicas que arrojo el estudio de la consultoría, el cual fue celebrado para elaborar los estudios de tráfico vertical y diseños de las especificaciones necesarias para la adquisición de los equipos de ascensores del palacio de justicia de Cali “Pedro Elías Serrano Abadia”.

Por otro lado, el recibo a satisfacción de un ascensor con menor capacidad a la contratada se origina por debilidades en la interventoría y la supervisión, quienes realizaron una modificación en las especificaciones técnicas en el Contrato sin solicitar el modificatorio respectivo del contrato, lo cual, se define como una prohibición a la supervisión e interventoría según el numeral 9.7 del manual de contratación, tal como lo manifestó la Entidad en la respuesta a la observación comunicada.

Estas situaciones generan disminución en la capacidad de transporte vertical de sus ocupantes y la capacidad de transporte del conjunto de los ascensores de un edificio constituye un factor crucial en el éxito del funcionamiento de este como lugar de trabajo, así como estar siempre disponibles y proporcionar un servicio fiable y de calidad.

En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993, en virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“De manera atenta damos respuesta a la observación realizada en los siguientes términos:*

*Según el Acuerdo PCSJA18-11092 19 de septiembre de 2018, por el cual se declara Urgencia manifiesta y se autoriza una contratación.*

Acuerda:

*“Declarar la urgencia manifiesta por los hechos acaecidos el pasado 15 de agosto de 2018 en las instalaciones del Palacio de Justicia “Pedro Elías Serrano Abadía” de la ciudad de Cali, que dejaron como consecuencia la afectación de la vida e integridad física de seis (6) usuarios, de los cuales dos (2) fallecieron.*

*Autorizar al Director Ejecutivo de Administración Judicial para adquirir e instalar nueve (9) ascensores para el Palacio de Justicia “Pedro Elías Serrano Abadía” de la ciudad de Cali y **celebrar los contratos que de forma directa tengan vocación de conjurar la afectación al servicio público de administración de justicia**, la cual, tiene su génesis en el cese de las actividades de los despachos judiciales ubicados en dicha edificación y que se motiva ante el riesgo latente que podría extenderse y afectar de forma más gravosa a los usuarios y/o funcionarios”.*

*Por lo anterior la Unidad de Infraestructura Física de la DEAJ, inicia el proceso para **conjurar la afectación del servicio público de administración de justicia** en dos etapas la Elaboración de los estudios y diseños de las especificaciones para la adquisición de los equipos de ascensores del palacio de Justicia de Cali “Pedro Elías Serrano Abadía” con una empresa consultora, con un alto nivel de experiencia y de reconocida trayectoria en el mercado, y la adquisición de los ascensores para el Palacio de justicia.*

*Teniendo en cuenta que la necesidad a satisfacer que corresponde a una declaratoria de Urgencia Manifiesta y que, si bien no se requiere estudio del sector económico, se estimado que el valor de la contratación de la elaboración de estudios y diseños corresponde a la suma de \$51´170.000 IVA incluido, que se calculan teniendo en cuenta las siguientes variables:*

*Demanda:*

*La demanda corresponde a un servicio de especiales conocimientos y experiencia, y se presenta por Constructoras, Edificios con personería jurídica, entidades públicas y empresas del sector privado.*

*Oferta:*

*En Colombia la oferta del servicio requerido es bastante limitada, ya que no se cuenta con un número significativo de empresas que ofrezcan este servicio, debiéndose requerir a las pocas existentes en el mercado.*

*En el caso que nos ocupa, para satisfacer la necesidad de la primera etapa estudios y diseños, fueron requeridas para que presentaran cotización las siguientes empresas:*

*INGENIERIA TRASPORTE VERTICAL (Ing. Rafael Beltrán) Solicita cotizar distinto y no de acuerdo a los requerimientos.*

Ing. CARLOS EMILIO GUTIERREZ, manifiesta no cotizar ya que no se puede presentar como persona Jurídica.

COMERCIAL ALPA SAS (Ing. Juan Alberto Londoño) Cotiza y se ajusta a los requerimientos.

Presentándose oferta por la empresa COMERCIAL ALPA SAS por valor de \$ 51'170.000 que se ajusta al presupuesto del CDP que garantiza los recursos para la presente contratación.

Por consiguiente, se concluye que el valor de la contratación solicitada corresponde a la suma de \$ 51'170.000 IVA incluido el cual se celebra con el contrato 206 de 2018.

Para este tipo de consultorías se realiza un estudio de tráfico vertical, y en este caso el contrato se realizó para una estructura existente en el cual está limitada a las condiciones reales con pocas posibilidades de modificaciones ya que en ocasiones sólo podremos utilizar dos variables: velocidad nominal de las cabinas y tipo de puertas. Las restantes, es decir cantidad de ascensores y superficie de cabinas, dejan de ser variables ya que están establecidas por la instalación existente haciendo cumplir la norma NTC 5926-1.

Tal como lo dice el estudio de tráfico vertical entregado por la firma Comercial Alpa, los resultados esperados o de simulación (SIMULATION RESULTS) obtenidos de un software ELEVATE que se utiliza para la simulación y planificación de sistemas de tráfico vertical da resultados basados en información como flujo de personas que transitan diariamente en el lugar que donde se realiza el estudio, número de paradas, dimensiones arquitectónicas, tiempo de espera en el que cada pasajero registra su llamada en cada piso.



Con base a esta información recolectada, información de planos arquitectónicos del palacio de justicia de Cali "Pedro Elías Serrano Abadía" y de la información que se pudo recolectar en sitio debido a las restricciones que había por parte de la Fiscalía debido al episodio sucedido se da unos resultados de la simulación para cada grupo de equipos en cuanto kg para transporte vertical siempre y cuando se cumpla con la norma NTC 5926-1 de la siguiente manera:

- Ascensores Torre B, A1, A2, A3, A4, capacidad de 1000 kg para cada equipo.
- Ascensores Torre B, A5, No específica capacidad para este equipo se mantiene la existe.
- Ascensores Torre B, A6, A7, capacidad de 1000 kg para cada equipo.
- Ascensores Torre A, A8, A9, capacidad de 700 kg para cada equipo.

Siempre y cuando tal como lo dice el consultor, cumpliendo con la norma NTC 5926-1, **todas las medidas de los pozos, sobre recorridos, recorrido negativo y puertas se deben verificar en sitio. Se deben ofertar equipos que se puedan instalar en los pozos existentes. cada oferente debe especificar de acuerdo a la norma capacidad en kg que maneja cada marca.1**



Cabe recordar que hubo un **Atentado al Palacio de Justicia de Cali** ocurrido el 1 de septiembre de 2008 contra el edificio. Esta bomba destruyó el primer piso y debilitó la estructura. En consecuencia, y para cumplir la normatividad existente el edificio tuvo que ser sometido a una actualización de norma que incluía reforzamiento estructural y construcción de instalaciones y remodelación arquitectónica dando como resultado un refuerzo metálico en los diferentes pisos.

Teniendo en cuenta que para satisfacer la necesidad se declaró la Urgencia Manifiesta y que la Unidad de infraestructura de la DEAJ, en su política de contratación tiene como precepto de la pluralidad, dentro de las obligaciones que debía cumplir la empresa COMERCIAL ALPA, se presentaría un estudio en el cual se hará una recomendación de las empresas más reconocidas y con mayor trayectoria en el suministro de ascensores en Colombia, y como resultado presento las cinco empresas más reconocidas en Colombia en este tipo de suministro, garantizando la pluralidad y transparencia en el proceso, por lo anterior recomendó hacer invitación para cotizar con las siguientes empresas: ESTILO INGENIERIA, MITSUBISHI, OTIS, THYSSENKRUPP, SCHINDLER ANDINO, las cuales cumple con las normas europeas EN81 y cumplen con las certificaciones de fábrica de todos sus componentes, de la misma forma cumpliendo con la norma NTC 5926-1

Acatando las recomendaciones perentoria del consultor **en revisar las medidas en sitio y debido a lo sucedido en el año 2008 y su respectivo reforzamiento estructural del Palacio de Justicia de Cali**, La Unidad de Infraestructura Física de la DEAJ programo el día 9 de enero una visita a los posibles oferentes reconocidos en el mercado y sugeridos en el informe presentado por la empresa Consultora Alpa (Thyssen, Otis, Mitsubishi, Estilo y Shindler) en el palacio de justicia de Cali “Pedro Elías Serrano Abadia” con el acompañamiento de la firma Consultora Comercial Alpa, servidores Judiciales de la unidad de Infraestructura Física de Bogotá, personal de la seccional de Cali, en donde cada oferente realizó un levantamiento de los fosos, visita al cuarto de máquinas comprobaron medidas, paradas y como objetivo poder capturar toda la información que se pudiera complementar al estudio de tráfico vertical entregada por la firma consultora para poder ofertar , conociendo las restricciones existentes tal como lo indica el estudio de tráfico vertical y en particular la restricción de la toma de medidas del equipo A4 (equipo siniestrado) y A5 equipo colindante restringidos por la Fiscalía. Toda esta información recolectada para presentar las propuestas de desmonte, suministro e instalación de los nuevos ascensores para el edificio con sus respectivas obras civiles y eléctricas cumpliendo las normas NTC 5926-1. El objeto de esta visita y toma de medidas en sitio sirve como verificación para cada oferente ya que cada marca maneja distintas especificaciones de acuerdo a las medidas existentes, además sirvió como complemento a las especificaciones entregadas por el consultor debido a que en esta oportunidad se tuvo el acceso a la mayor parte de los recorridos en los pozos y toma de medidas2.

Con base a la verificación en sitio, los proponentes Thyssen, Otis, Mitsubishi y Estilo presentaron sus respectivas ofertas incluyendo el desmonte, adecuación obra civil y eléctrica cumpliendo con la norma NTC 5926-1, **suministro de equipos de acuerdo a las especificaciones del consultor teniendo en cuenta que deben ofertar**

**equipos que se puedan instalar en los pozos existentes. cada oferente debe especificar de acuerdo a la norma capacidad en kg que maneja cada marca.**

Cada oferta fue evaluada por la firma consultora Comercial Alpa teniendo en cuenta la verificación en sitio y el cumplimiento estricto de la Norma NTC 5926-13.

La Unidad de Infraestructura Física de la DEAJ con base en lo anteriormente expuesto realizó una comparación entre las ofertas presentadas y avaladas por cumplimiento de las especificaciones técnicas por parte de la empresa Alpa e hizo la comparación costo beneficio y la oferta presentada por la firma OTIS oferente ganador incluye todas las necesidades, obras civiles, eléctricas y demás. No incluye las tasas, gravámenes, estampillas, ni tributos de gobernación. El valor es de **\$ 3.564'200.829, IVA incluido** Es calificada por la firma consultora como una muy buena empresa donde ha mejorado sus prácticas por la integración que ha tenido con la empresa Sigma. Esta empresa cumple con todos los requerimientos y normas NTC 5926 y NTC 4349, El presupuesto aprobado es de 4.100'000.000 y esto hace que la empresa OTIS este dentro del presupuesto cumpliendo con todos los requerimientos del consultor COMERCIAL ALPA y de la Entidad.

Cumpliendo las normas NTC 5926-1 y la norma EN-81-1 el proponente OTIS oferta los equipos que **“efectivamente pueden ser instalados en la infraestructura existente”**<sup>4</sup> sumándole los resultado del levantamiento en sitio donde fue necesario reforzarla en gran parte con estructura metálica donde gran parte de este reforzamiento involucra los pozos de los ascensores A1, A2, A3 y A4 sumando que los pozos A3 y A4 no se pudieron inspeccionar anticipadamente por las restricciones que habían donde estos estaban resguardados por la Fiscalía. Las siguientes especificaciones fueron avaladas por la firma consultora:



Platina Pozo Asc. 1



Platina Pozo Asc. 2

- Ascensores Torre B, A1, A2, A3, A4, capacidad de 800 kg para cada equipo.
- Ascensores Torre B, A5, capacidad de 630 kg para este equipo.
- Ascensores Torre B, A6, A7, capacidad de 1000 kg para cada equipo.
- Ascensores Torre A, A8, A9, capacidad de 800 kg para cada equipo.

De acuerdo con la evaluación del Consultor Comercial Alpa5 en el cual argumenta que todos los oferentes cumplen con las especificaciones y suministran equipos que pueden instalarse en los pozos existentes, cumpliendo con las normas NTC 5926-1 y NTC 4349.

De la misma forma concluye:

- Thyssenkrupp: Su propuesta en general se basa en el suministro e instalación de los nuevos equipos, no presenta propuesta de desmontaje, obras civiles, eléctricas y disposición final de desechos y equipos desmontados.

- **OTIS ELEVATOR COMPANY COLOMBIA: Presenta una propuesta completa para realizar el cambio de los 9 equipos. Esta empresa cuenta con todas las características para desarrollar el proyecto.**

- Estilo Ingeniería: Su propuesta NO incluye la totalidad de las tareas para desarrollar el proyecto de forma "Global", hacen falta cerramientos, disposición final de desechos y equipos desmontados.

- Mitsubishi: Su propuesta no incluye todas las tareas para el cambio del total de 9 equipos.

Con base a esta evaluación del Consultor, donde da el respectivo aval de las especificaciones y los requerimientos necesarios para poder **Realizar el suministro instalación, ejecución de obras civiles y eléctricas necesarias para la provisión y puesta en marcha de nueve (9) equipos de transporte vertical (ascensores) para el Palacio de Justicia de Cali Pedro Elías Serrano Abadía, así como, la desinstalación manejo y disposición final de residuos de los equipos existentes, a precio global fijo**". Y dando cumplimiento con las normas vigentes y en revisión presupuestal donde el presupuesto aprobado es de \$ 4100'000.000 se evidencia lo siguiente:

- **La empresa THYSSENKRUPP** no cumple con la solicitud de necesidades solicitadas por el consultor y por la Entidad. Solo incluye valor de suministro e instalación por un valor presentado en dólares con una TRM del día 25-01-19 el cual da un total de \$ **2.345'699.300, IVA incluido**. Esta empresa es calificada con equipos de buena calidad. Ofrecen garantía de 3 años.

- **La empresa ESTILO** presenta una propuesta económica por un valor en dólares a una TRM del día 25-01-19 para un total de \$ **6.915'.326.169, IVA incluido** donde incluye todos los requerimientos técnicos y se califica este proveedor como una de las mejores opciones en el mercado. No cumple con la disposición final de los equipos a desmontar y almacenaje y logística de lo nuevo adquirido. Ofrecen garantía de 5 años.

- **La empresa Otis** presenta una oferta donde incluye todas las necesidades, obras civiles, eléctricas y demás. No incluye las tasas, gravámenes, estampillas, ni tributos de gobernación. El valor es de \$ **3.564'200.829, IVA incluido** Es calificada como una



*muy buena empresa donde ha mejorado sus prácticas por la integración que ha tenido con la empresa Sigma. Esta empresa cumple con todos los requerimientos.*

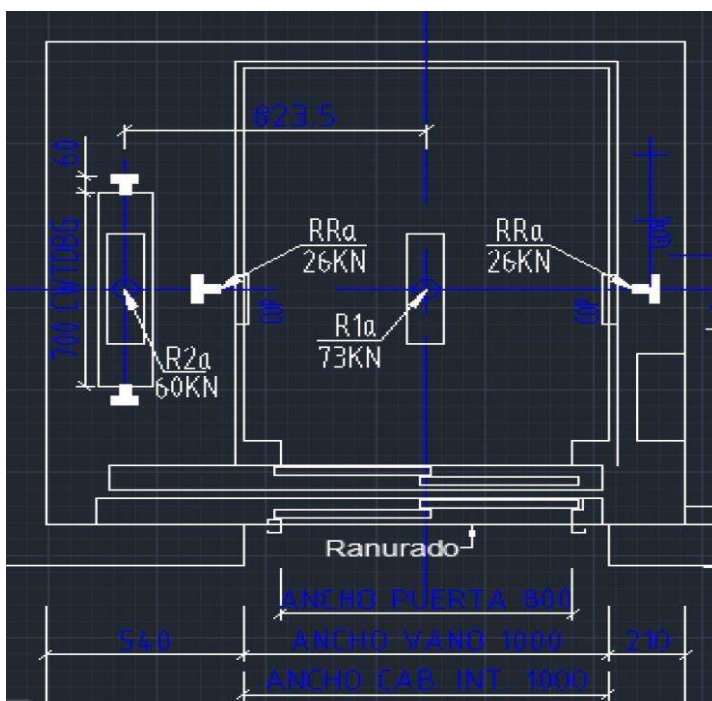
**- El oferente Mitsubishi** hace llegar su oferta la cual. Se puede evidenciar que cumple con las necesidades de obras civiles y eléctricas que se requieran. No incluye retiro de escombros. La oferta es presentada en pesos colombianos por un valor de **\$ 5.201.014.061. IVA incluido.** Esta oferta sobrepasa el presupuesto aprobado. MITSUBISHI es catalogada como una de las mejores empresas actualmente en todos sus aspectos. (Servicio, mantenimiento, instalación y oportunidad de respuesta. Ofrece 2 años de garantía.

**- El Oferente Schindler Andino** No se presenta.

*Con base a este análisis, basados en los requerimientos de la Entidad contratante, requerimientos técnicos especificados, cumplidos y avalados por la firma consultora, cumpliendo la normativa existente y el cumplimiento del presupuesto correspondiente, el Comité de contratación para el caso de esta Urgencia manifiesta y con la transparencia, pluralidad y confiabilidad de las firmas oferentes presentadas decide otorgar esta contratación a la firma OTIS ELEVATOR COMPANY COLOMBIA.*

*Durante la ejecución del contrato en los ascensores de la torre A, ascensor A8 y A9, el oferente ganador OTIS, en la etapa respectiva de replanteo, chequeo y verificación de medidas en un 100% y cumpliendo con la ingeniería de detalle para proceder a la fabricación de los equipos respectivos, encontró en el desarrollo del pozo la distribución de los elementos, dentro del ancho de 1.75m, en los primeros 5.40m están ubicadas las guías de contrapeso, brackets y guía izquierda de cabina, continua una cabina int de 1.0.m y 2.10 m del lado izquierdo donde se ubica la guía derecha de cabina y el limitador de velocidad.*





Sobre la información de Comercial Alpa y la distancia real y disponible en el pozo hay diferencias tanto en el ancho como fondo de pozo medidas que solo se pudieron verificar al hacer una inspección interna en todo el recorrido una vez entró la firma OTIS al hacer levantamiento de medidas, adjunto cuadro de medidas.

De acuerdo con las especificaciones del consultor la capacidad de los equipos de transporte vertical depende de la norma que maneje la marca al igual que el peso por pasajero Levantamiento Comercial Alpa:

	A8	A9
CAPACIDAD Kg	700	700
ANCHO DE POZO m	1.76	2.26
FONDO DE POZO m	1.86	2.32
<b>AREA m2</b>	<b>3.3</b>	<b>5.2</b>
ANCHO DE CABINA m	1.4	1.6
FONDO DE CABINA m	1.25	1.40
<b>AREA m2</b>	<b>1.75</b>	<b>2.24</b>

Levantamiento Comercial OTIS antes de fabricación:

	A8	A9
CAPACIDAD Kg	630	900
ANCHO DE POZO m	1.75	2.0
FONDO DE POZO m	1.75	2.0
<b>AREA m2</b>	<b>3.1</b>	<b>4.0</b>
ANCHO DE CABINA m	1.0	1.2
FONDO DE CABINA m	1.35	1.6
<b>AREA m2</b>	<b>1.35</b>	<b>1.92</b>

Lo anterior teniendo en cuenta los sugerido por el consultor, cumpliendo con la norma NTC 5926-1, **todas las medidas de los pozos, sobre recorridos, recorrido negativo y puertas se deben verificar en sitio, Se deben ofertar equipos que se puedan instalar en los pozos** existentes. Estos equipos son los que se acondicionan a la realidad de estos dos pozos de acuerdo a lo existente arquitectónicamente y estructuralmente cumpliendo las normas vigentes6.

Para el caso del ascensor A9 las dimensiones disponibles de pozo y de acuerdo con la normatividad EN81-1 la cabina de 900 kg es la que se acopla a las dimensiones de este pozo al igual que la cabina del ascensor A8 con una capacidad de 630 kg, aspecto que se materializó en los “Planos Instalación Ascensores” anexos.

Respecto al mantenimiento gratuito durante los primeros 12 meses ofrecido por el proponente, se anexa el registro de los mantenimientos flexibles realizados a los equipos y el reporte de intervención realizado a cada uno de los equipos instalados con corte a septiembre de 2020.

Con relación a la solicitud de certificado de cumplimiento de la norma NTC 4349, es necesario precisar que el Decreto 1595 de 2015 “Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones.”, en el Artículo 2.2.1.7.2.1. Definiciones indica:

57. Norma. Documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción o tratar exclusivamente de ellas. (subrayado fuera del texto).

Como se mencionó anteriormente los equipos a instalar se deben ajustar a las características de los pozos existentes y de acuerdo con la norma de capacidad en Kg que maneja cada marca.”

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

De la respuesta de la entidad se realizó el siguiente análisis:

- El proceso de contratación no garantizó que se mantuvieran las especificaciones técnicas que arrojó el estudio de la consultoría, debido a que en el mercado si existen equipos que cumplen y superan las especificaciones técnicas solicitadas tal como se puede apreciar en las ofertas presentadas a este proceso de contratación, documentos evaluación comercial por parte de ALPA donde se realiza un comparativo de las ofertas recibidas por la entidad, pero durante el

proceso de selección dichas ofertas fueron eliminadas porque no incluían todas las tareas para llevar a cabo el cambio de los 9 equipos.

- El CSJ no suministra documento debidamente legalizado en el cual solicita autorización para la modificación de la especificación de los ascensores: A8 de 800 Kg a 630 Kg y A9 de 800 Kg a 900 Kg de acuerdo con lo ofertado por la firma OTIS ELEVATOR COMPANY COLOMBIA.

Por lo anterior lo observado se mantiene y se ajusta de acuerdo con la respuesta de la Entidad.

### **Hallazgo No.2 Ascensores CASUR Contrato de Arrendamiento No.192 de 2019 (OI)**

Ley 80 de 1993 artículos 4, 23 y 26.

En las obligaciones específicas del arrendador numeral 8 del Contrato de Arrendamiento No.192 de 2019 se estableció: *"Garantizar el cumplimiento del Acuerdo 470 del 14-03-2011 del Concejo de Bogotá, el Decreto 663 del 28-12-2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Resolución 092 del 03-04-2014 de la Alcaldía Mayor de Bogotá - FOPAE y la Resolución 221 del 11-07-2014 de la Alcaldía Mayor de Bogotá - FOPAE, normatividad relacionada con la inspección y certificación de los sistemas de transporte vertical. En este Sentido es su obligación efectuar el mantenimiento de los equipos de transporte vertical (ascensores), obteniendo la certificación respectiva por un organismo certificador autorizado.*

En las obligaciones específicas del arrendador numeral 9 del Contrato de Arrendamiento No.192 de 2019 se estableció: *" Realizar el mantenimiento integral de los equipos de la edificación, tales como ascensores, aires y ventilación mecánica, hidráulicos y lavado de tanques, entre otros".*

En las obligaciones específicas del arrendador numeral 10 del Contrato de Arrendamiento No.192 de 2019 se estableció: *"Realizar las reparaciones necesarias que surjan durante la ejecución del contrato de arrendamiento, por el desgaste natural del mismo, o las adecuaciones que sean prioritarias para el funcionamiento de las dependencias que se ubiquen en el inmueble, debidamente coordinadas con el supervisor del contrato, teniendo en cuenta procedimientos y horarios que apruebe el Consejo Superior de la Judicatura".*

Al revisar la documentación solicitada por este órgano de control, se evidenció que los ascensores no se encuentran certificados por la ONAC y a los cuales tampoco se les realizó los mantenimientos periódicos durante los primeros meses de ejecución del Contrato de Arrendamiento No.192 de 2019.

Lo anterior se fundamenta en la comunicación de aceptación **CO20000187-GAC** del 23 de junio de 2020, la cual tiene por objeto la “**adquisición del servicio de inspección y certificación de los equipos de circulación vertical de la entidad**” por parte de la firma, cuyo plazo de ejecución va hasta el 25 de diciembre de 2020.

De igual forma, por medio del proceso de Mínima cuantía No. **INV07-2020** la Entidad aporta la aceptación de oferta CO20000181 del 12 de mayo de 2020, se contrató la “**ADQUISICION DE SERVICIOS DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE ASCENSORES de las marcas SCHINDLER Y MITSUBISHI UBICADOS EN LOS EDIFICIOS DE LA CARRERA 7 No 12B-52/58 Y 27/41 en la ciudad de Bogotá**” por parte de la firma, cuyo plazo de ejecución va hasta el 31 de diciembre de 2020.

Cabe resaltar que la empresa contratada para el mantenimiento de los ascensores no tiene aval de la empresa fabricante por cuanto estos equipos cuentan con exclusividad para el territorio colombiano<sup>1</sup>, además estos ascensores se encuentran en las instalaciones arrendadas por el CSJ poniendo en riesgo la integridad física de funcionarios y demás personal que visite dichas instalaciones.

Considerando que el contrato fue suscrito por Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se dará traslado a la Contraloría Delegada para el sector Defensa quien es el competente para vigilar los recursos ejecutados por CASUR.



Las situaciones antes descritas se originan desde la estructuración del contrato donde no se definió una fecha para el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de CASUR determinadas en las obligaciones específicas de los numerales 8, 9 y 10 del Contrato de Arrendamiento No.192 de 2019 y que el supervisor a la fecha no ha exigido los informes de mantenimiento mensual a los ascensores pese a que el contrato aún se encuentra en ejecución.

Se incurre en el riesgo que los funcionarios del CSJ no cuenten con equipos certificados por la ONAC ni con su respectivo mantenimiento preventivo y periódico durante la vigencia del contrato de arrendamiento, lo cual puede generar mal funcionamiento de estos equipos y mayores costos de mantenimientos correctivos, máxime, al considerar que el mantenimiento de los ascensores se contrató con una empresa que no cuenta con el aval de las empresas fabricantes para prestar servicios de mantenimiento, repuestos y mano de obra calificada entre otros para estos ascensores.

<sup>1</sup>[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/contratacion/1422/CD179\\_010\\_2018\\_acto%20administrativo%20de%20justificacion.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/contratacion/1422/CD179_010_2018_acto%20administrativo%20de%20justificacion.pdf)



En consecuencia, las situaciones antes descritas contravienen especialmente los artículos 4, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“Para la Nación – Consejo Superior de la Judicatura era complejo establecer en este contrato fechas para las obligaciones de los numerales 8, 9 y 10 del contrato, porque estaba supeditada a que CASUR continuara arrendando el inmueble, puesto que en oficio fechado el día 23 de julio de 2018 informó:*

*“...me permito informar que el inicio de las actividades relacionadas con las obras de reforzamiento y adecuaciones están programadas para el primer semestre del año 2019 y están calculadas para concluir en el año 2020, dependiendo de la apropiación presupuestal aprobada”.*

*Por este motivo informaron a la entidad que se debía entregar el inmueble, en los siguientes términos:*

*“Por lo anterior, se hace necesario informar a los arrendatarios con la debida antelación a fin de que puedan tomar las acciones necesarias para la entrega de los inmuebles...”*

*En el año 2019 fijaron en la fachada sobre la carrera séptima el aviso de solicitud de licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural, demolición parcial.*

*Del oficio del 23 de julio de 2018 (Oficio CASUR.pdf) y del aviso de solicitud de licencia de construcción (CASUR Aviso Licencia.pdf), se anexan copias.”*



## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

No se acepta la respuesta de la entidad y lo observado se mantiene por las siguientes razones:

- El Contrato de Arrendamiento No.192 de 2019 tiene como plazo de ejecución doce (12) meses, desde el 1 de diciembre de 2019 hasta el 30 de noviembre de 2020.
- El aviso de licencia que aporta el CSJ en la respuesta a la observación corresponde a la curaduría urbana No.3 de Bogotá D.C para el predio de la dirección Carrera 7 No.12B-41, inmueble que no corresponde al del Contrato de Arrendamiento No.192 de 2019.
- El oficio del 23 de julio de 2018 hace referencia a que se **encuentran culminando los estudios y diseños para el reforzamiento estructural** del inmueble ubicado en la Carrera 7 No12B - 27 y este estudio culminará con la expedición de la licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento por parte de la Curaduría Urbana.

- La Curaduría Urbana No.5 de Bogotá, D.C expide la licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural, demolición parcial el 2 de marzo de 2020 con fecha ejecutoria 20 de mayo de 2020, por medio de la Resolución No.110001-5.20-0287 para el inmueble ubicado en la Carrera 7 No.12B-27.

### **Hallazgo No.3 Redes Contra Incendios Contrato de Obra No. 233 de 2018 (D)**

*Artículo 7 de la Ley 1796 de 2016.*

*Artículos 3, 4, 5, 23, 26 de la Ley 80 de 1993.*

*Artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.*

En revisión de los soportes entregados por el CSJ correspondientes a la ejecución del Contrato de Obra No.233 de 2018, cuyo objeto es “*Realizar la construcción e instalación de la red contra incendios y sistema de detección de incendio para los pisos 4 al 10 del edificio bolsa de Bogotá en la ciudad de Bogotá D.C...*”, no se observó la inspección y certificación de seguridad emitida por el Cuerpo Oficial de Bomberos establecida en el artículo 7 de la Ley 1796 de 2016, cuyo fin es determinar la seguridad de las instalaciones donde laboran los funcionarios del CSJ.

Lo anterior obedece a debilidades de la administración del CSJ, así como de supervisión e interventoría, quienes no exigieron este requisito al contratista para garantizar que las redes contra incendios y sistema de detección de incendios cumplieran con toda la normatividad vigente, por lo cual, la presente observación se eleva con presunto alcance disciplinario.

Situación que genera riesgo a la integridad física de los funcionarios del CSJ que laboran en esta edificación y en consecuencia, posibles demandas contra la Entidad.

Las situaciones descritas presuntamente contravienen los artículos 3, 4, 5, 23, 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 7 de la Ley 1796 de 2016, en virtud de lo establecido en los artículos 44, 45, 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Se anexa copia de los informes de prueba de presión hidrostática realizadas durante la ejecución del contrato para cada uno de los pisos intervenidos, debidamente suscritas por Contratista e Interventoría.*”

Piso	Fecha	Descripción
Piso 4	Marzo 3 de 2019	Concluida la prueba de manera satisfactoria
Piso 5	Marzo 1 de 2019	Concluida la prueba de manera satisfactoria
Piso 6	Marzo 14 de 2019	Concluida la prueba de manera satisfactoria
Piso 7	Marzo 14 de 2019	Concluida la prueba de manera satisfactoria
Piso 8	Mayo 16 de 2019	Concluida la prueba de manera satisfactoria
Piso 9	Mayo 18 de 2019	Concluida la prueba de manera satisfactoria
Piso 10	Mayo 21 de 2019	Concluida la prueba de manera satisfactoria

*En cumplimiento de la obligación del Contratista de: “Realizar a todo costo (sin que genere ningún costo adicional para la Entidad), el soporte técnico, mantenimiento preventivo y mantenimiento correctivo del Sistema de Detección y Red de Rociadores (Splinkers) automáticos Contra incendios; cada tres (3) meses durante un (1) año, posterior a la firma del Acta de Recibo Final”, se han realizado los mantenimientos correspondientes, de los cuales se anexa copia de los informes.*

*Junto con el próximo mantenimiento programado para los días 23 al 27 del mes de noviembre de 2020, se solicitará programar la correspondiente visita de inspección y concepto técnico por parte del Cuerpo Oficial de Bomberos, a los pisos intervenidos.”*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Se acepta parcialmente la respuesta de la Entidad, en el sentido que aportaron las pruebas hidrostáticas y copia de los mantenimientos posteriores a la finalización de la entrega final a satisfacción, sin embargo, la respuesta del CSJ ratifica que a la fecha no se realizó oportunamente la visita de inspección y concepto técnico por parte del Cuerpo Oficial de Bomberos, razón por la cual, se ajusta la observación y se incluye como hallazgo en el informe de auditoría.

### **Hallazgo No.4 Planeación en implementación de proyectos de tecnología que involucran contratación de bienes y servicios**

*Ley 87 de 1993, artículo 2º literal a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.*



Se suscribieron los contratos No. 177 y 180 de 2019 con el fin de modernizar la infraestructura de red y de servidores tecnológicos de la Rama Judicial por un monto de \$14.560.876.890 incluidas adiciones realizadas.

Tanto en los documentos contractuales como en las visitas realizadas se puede evidenciar la carencia de planeación y pre-factibilidad técnica en diversos sitios a nivel nacional donde no se contemplaron las adecuaciones eléctricas y de protección eléctrica<sup>1</sup>, de espacio físico<sup>2</sup>, el estado de los racks o gabinetes<sup>3</sup>, de la situación del cableado estructurado<sup>4</sup> y condiciones ambientales inadecuadas<sup>5</sup> e incluso el direccionamiento IP<sup>6</sup>, de manera previa, a la instalación de nuevos equipos, tanto switch como servidores.

Lo cual, también evidencia la carencia de documentación técnica al respecto y de consolidación de información de diagnóstico, al igual que las de proyección de crecimiento, escalabilidad y disposición técnica requerida para futuras expansiones en pro del mejoramiento de la infraestructura tecnológica. Aspectos que son inherentes a la gestión tecnológica pero que en la práctica se realizan principalmente cuando se van a efectuar nuevas contrataciones.

Situación que se presenta por deficiencias en el análisis y determinación de riesgos en la fase previa a la ejecución de los proyectos; incluso, la valoración efectuada genera riesgos fiscales para la Nación, pues, el único mecanismo contemplado como solución es el incremento del valor del contrato, tal como,

<sup>1</sup> Falla eléctrica presentada en la sede de la Calle 73 donde la UPS se agotó sin que entrara en operación la planta eléctrica. Se evidenciaron necesidades de 21 PDUs y 16 UPS cuando el contrato ya llevaba más de 90 días de ejecución. En el Consejo de Estado se suspendió la instalación por falta de adecuaciones al igual que en Cartagena, Tumaco, Pereira y en la Seccional Bogotá y Magdalena. En la sede de juzgados especializados en Bogotá no existían UPS antes de la instalación, al igual que en Lérica y Chaparral. En Santander se instalaron los equipos pero se dejaron apagados por falta de UPS en algunos municipios, al igual que Ocaña por falta de adecuaciones.

<sup>2</sup> En la sede de Ibagué se requirió buscar espacio físico en el sótano para instalar los equipos, cuando el contrato ya llevaba más de 160 días de ejecución. En la sede de Popayán no se documentó la ubicación de los nuevos racks y ante la ausencia de la persona que tenía ese conocimiento se debió suspender la instalación. En la sede de la calle 73 Bogotá fue necesario devolver el rack solicitado por falta de espacio físico. En Montería se presentaron retrasos por incertidumbre sobre el espacio físico para instalación de racks.

<sup>3</sup> Se identificaron necesidades de 37 Racks de 10U y 8 de 24U cuando el contrato ya llevaba más de 90 días de ejecución. En la sede de Ipiales se dimensionó inicialmente un rack que finalmente fue insuficiente y se debió solicitar uno más grande, debido a que solo se contempló la instalación de un servidor pero no de equipos de comunicaciones. En la sede de la calle 73 Bogotá se identificó la necesidad de rack de manera posterior al inicio de la ejecución del contrato pero luego por espacio físico insuficiente fue devuelto. En las altas Cortes se suspendieron las instalaciones por falta de racks, al igual que en Villavicencio, Valledupar, Honda, Chiriguana, Aguachica, San Vicente de Chucurí, Málaga, San Gil, Socorro, Barrancabermeja, Tumaco, Quibdó, Pasto, Mocoa, San Andrés, Santa Marta, en la Plata-Huila y en el edificio Hernando Morales y la UDAE.

<sup>4</sup> En Manizales el cableado del rack se encontraba desorganizado.

<sup>5</sup> En la sede CESPABogotá a pesar de contar con aire acondicionado se percibía calor en el centro de cómputo. En la sede de Pasto existía aire acondicionado pero estaba deshabilitado. Se gestionó adquisición de aires acondicionados cuando la ejecución contractual llevaba más de 150 días. En las sedes de Nemqueteba y Jaramillo fue necesario efectuar adecuaciones en los aires acondicionados. En la sede Virrey se suspendió la instalación por falta de aire acondicionado. En San Vicente de Chucurí había una gotera en el sitio de instalación del rack.

<sup>6</sup> En Chinchiná, la Dorada y en el edificio Justicia y Paz se suspendió la instalación porque no se contaba con los datos de direccionamiento IP.

se ha plasmado en los documentos de la fase precontractual del Contrato No.177 de 2019. Es decir, se ataca el efecto, pero no la causa, lo cual, denota, además, ausencia de controles en este sentido.

Adicionalmente, no se tienen en cuenta las buenas prácticas dispuestas por MinTIC, las cuales, son de dominio público y se han publicado en el marco del Decreto No.1008 de 2018 y Decreto No.1078 de 2015, en especial las referentes a Gobierno de TI y la identificación de las capacidades tecnológicas actuales. Así mismo, se presentan deficiencias en el sistema de control interno, en cuanto a la carencia de documentación y deficiencias en la gestión de riesgos.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“NO SE ACEPTA la Observación No. 1- TI – Planeación en implementación de proyectos de tecnología que involucran contratación de bienes y servicios, y en particular, algunos de sus apartes y señalamientos.*

*La Unidad de Informática al inicio de la vigencia 2019 solicitó a todas las Seccionales y Corporaciones a nivel nacional, la información de sus necesidades de infraestructura tecnológica, mediante correos electrónicos dirigido a cada uno de los Directores Seccionales de Administración Judicial y a los Jefes de Sistemas. (...)*

*Esta información se solicitó en el Formato único para el registro de necesidades de infraestructura tecnológica para la vigencia 2019ii, un archivo Excel diseñado por la Unidad de Informática, específico para cada necesidad tecnológica, formato que se anexan a esta respuesta. Con la información recibida de las Seccionales y Corporaciones, se hizo un consolidado que permite establecer las necesidades a nivel nacional de estos elementos tecnológicos. (...)*

*Al enviar este formato a la Unidad de Informática, el Director Seccional y el Jefe de Sistemas certifican que los datos aquí registrados corresponden a necesidades reales plenamente identificadas. Además, la Seccional garantiza que para la instalación de los Switches solicitados se cuenta con:*

- 1. La sede, centro de cableado y rack en donde se instalará cada switch deben tener disponibilidad en el circuito eléctrico regulado y la capacidad eléctrica necesaria que alimente adecuadamente los switches solicitados, sin perjuicio de la demás infraestructura.*
- 2. Debe tener rack adecuadamente alimentado (energía) y ventilado, con disponibilidad de espacio de al menos dos Unidades de Rack (RU) por cada switch solicitado, conservando la holgura del rack según la normatividad ISO.*
- 3. Debe tener el cableado estructurado y Patch Panels del cableado horizontal y de Backbone suficientes, de acuerdo a la cantidad de switches solicitados.*
- 4. Disponibilidad del ingeniero seccional para atender las visitas de pre validación, validación e instalación de los switches.*

5. Todas las condiciones técnicas necesarias para la instalación han sido verificadas, de forma tal que la Seccional garantiza que no se presentarán demoras que afecten la instalación. (...)

Al recibir los archivos Excel, enviados por las Seccionales/Corporaciones, la Unidad de Informática, consolidó la información, y es la base para planificar las compras a realizar, generando el documento precontractual adjunto OBS 1 y OBS 3 - ANEXO 01 - ESPECIFICACIONES TÉCNICAS (Servidores).xlsx, Hoja Necesidad reportada, disponible en SECOP II.

Cómo se indicó, en forma previa a cualquier contratación, la Unidad de Informática, realiza el levantamiento de la información de las necesidades existentes en las Seccionales y Corporaciones, quienes de primera mano identifican las necesidades de infraestructura tecnológica al interior de sus Despachos y sedes judiciales. La Unidad de Informática diseña los formatos, solicita la información, hace el seguimiento y finalmente consolida los datos. En la etapa precontractual y contractual, se presentan dichos consolidados como resultado de este trabajo realizado previamente al inicio de estas etapas.

Lo anterior se hace de la forma descrita, teniendo en cuenta que la Unidad de Informática no cuenta con planta o recursos suficientes para realizar visitas de verificación, inspección y consolidación a nivel nacional, motivo por el que es preciso recurrir al conocimiento propio de cada Dirección Seccional y Corporación sobre sus propias condiciones tecnológicas, y esta información se toma como fidedigna, (...)

Así las cosas, no es cierto que “se puede evidenciar la carencia de planeación”. La Unidad de informática planea las adquisiciones sobre datos requeridos a las Seccionales/Corporaciones y el consolidado de estos datos constituye la base para las adquisiciones de cada vigencia según el presupuesto asignado y los proyectos que sean autorizados.”

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

La Entidad en la respuesta reafirma lo considerado en la observación, en el sentido que antes de la contratación solicita que cada seccional o sede remita sus necesidades, lo cual es completamente diferente a tener identificado de manera periódica el estado y diagnóstico tecnológico de cada sitio sin que necesariamente exista el requerimiento expreso de una contratación. Además, se demuestra que el control existente dispuesto por la Entidad es ineficaz e ineficiente, lo cual ha sido evidenciado en las comunicaciones suscritas con las Seccionales y del mismo contratista, donde se han reportado los inconvenientes presentados en las instalaciones de los equipos adquiridos por los motivos ya referidos en la observación. La respuesta también denota que no se están teniendo en cuenta las disposiciones de gobierno digital dispuestas por MinTIC en torno a la materia, ya que solo se consideran los aspectos de estado actual de infraestructura tecnológica en los periodos previos a realizar una contratación.

Respecto a este fragmento de texto mencionado en la respuesta:

*“Especial atención merece la siguiente afirmación de la Contraloría General de la República:*

*“Situación que se presenta por deficiencias en el análisis y determinación de riesgos en la fase previa a la ejecución de los proyectos; incluso, la valoración efectuada genera riesgos fiscales para la Nación, pues, el único mecanismo contemplado como solución es el incremento del valor del contrato, tal como, se ha plasmado en los documentos de la fase precontractual del contrato 177 de 2019. Es decir, se ataca el efecto, pero no la causa, lo cual, denota, además, ausencia de controles en este sentido”.*

*Al respecto, la Contraloría hace un señalamiento grave y temerario de generación de supuestos riesgos fiscales para la Nación, sin sustento alguno, ya que basa este señalamiento en un supuesto “(...) incremento del valor del contrato, tal como, se ha plasmado en los documentos de la fase precontractual del contrato 177 de 2019”.*

*Sin embargo, estos supuestos riesgos fiscales no tienen sustento alguno, ya que la Contraloría dice que el supuesto encarecimiento del contrato está “plasmado en los documentos de la fase precontractual del contrato 177 de 2019”, sin que señale puntualmente, es decir, en forma exacta, en dónde está plasmado este supuesto incremento del valor del contrato en los documentos precontractuales.”*

Respecto a este pronunciamiento, se recuerda a la Entidad que el documento de estudios previos hace parte de la fase precontractual y que la comisión auditora toma como válidas las fuentes de información oficial, como es la plataforma SECOP II en la cual se encontró publicado el documento referido.

Así mismo se hace claridad que la Contraloría dentro de sus competencias, busca tanto el resarcimiento del daño en situaciones de pérdida de recursos públicos, como la identificación de riesgos, los cuales han sido denominados por la Entidad en su respuesta como “supuestos”. El análisis de riesgos es una de las actividades efectuadas dentro de la auditoría, al igual que la detección de controles que presenten deficiencias.

Lo anterior con el ánimo de que los auditados puedan examinar sus procesos y procedimientos y formular acciones de mejora que propendan en un mejor sistema de control interno y por tanto en una mejor gestión, lo cual indudablemente tiene una repercusión sobre el uso de recursos públicos.

Dejando esto claro, a continuación, se presenta un fragmento del documento de estudios previos publicado en SECOP II para el contrato 177 de 2019:



En ese sentido, se presenta la Matriz de Riesgos, la cual contiene el análisis, identificación, evaluación y tratamiento de los riesgos específicos objeto del presente proceso, acorde a las diferentes etapas procesales: Planeación, Selección, Contratación y Ejecución, conforme a lo señalado en el numeral 8 artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 y la citada guía expedida por la Agencia Nacional de Contratación. La matriz de Riesgos se anexa al presente documento haciendo parte integral del mismo.

3.13 Análisis de riesgos y forma de mitigarlos

Probabilidad	Categoría	Valoración
	Raro (puede ocurrir excepcionalmente)	1
	Improbable (puede ocurrir ocasionalmente)	2
	Posible (puede ocurrir en cualquier momento futuro)	3
	Probable (probablemente va a ocurrir)	4
	Casi cierto (ocurre en la mayoría de circunstancias)	5

Calificación	Calificación Cualitativa	Calificación Monetaria
Obstruye la ejecución del contrato de manera intrascendente	Dificulta la ejecución del contrato de manera baja	Afecta la ejecución del contrato sin alterar el beneficio para las partes
Obstruye la ejecución del contrato sustancialmente pero aun así permite la consecución del objeto contractual	Perturba la ejecución del contrato de manera grave imposibilitando la consecución del objeto contractual	Generan un impacto sobre el valor del contrato entre el 5% y el 15%
Incrementa el valor del contrato entre el 15% y 30%	Impacto sobre el valor del contrato en más de un 30%	

Por consiguiente, se ajusta la redacción, pero se mantiene lo observado como hallazgo en los mismos términos como fue comunicado.

**Hallazgo No.5 Modificación condiciones contractuales y principio de conmutatividad**

*Ley 80 de 1993 artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2º del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.*

*Ley 80 de 1993 artículo 28. De la interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos.*

*Ley 80 de 1993 artículo 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 requieran 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.*

*Código Civil. Artículo 1498. “El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez; y si el equivalente consiste en una contingencia incierta de ganancia o pérdida, se llama aleatorio.”*

*Código Civil. Arts. 1494, 1495, 1530 y ss. 1551 y ss. “En virtud del contrato bilateral cada una de las partes se obliga para con la otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa inmediatamente, al vencerse un plazo o al ocurrir alguna condición, de conformidad con los términos de la estipulación.”*

Se suscribió el contrato No. 177 de 2019 con el fin de modernizar la infraestructura de servidores de la Rama Judicial por un monto de \$4.424.179.620 incluida una adición realizada.

Acorde con los documentos publicados en SECOP II y los compartidos por la Entidad con la comisión de auditoría, se observa que no se establecieron ni se determinaron dentro de la minuta del contrato, ni en la fase inicial de ejecución del contrato, ni en los estudios previos, los porcentajes correspondientes a cada uno de los ítems que representan las actividades a realizar, como parte del suministro de equipos tipo servidor y sus servicios conexos y soporte postventa, el cual, es de 3 años a partir de la fecha de instalación.

No obstante, se suscribió un modificatorio con datos suministrados por el contratista cuando el contrato ya llevaba el 70% del tiempo de ejecución transcurrido y hasta ahora se había realizado el 19% de la instalación de los equipos. Con esta distribución porcentual y justificación elaborada por el contratista se autoriza un pago equivalente al 50% de la instalación de los equipos.

Situación que se presenta porque no se han dispuesto controles para determinar los factores porcentuales que conforman el valor ofertado en la etapa precontractual, pero sí, se realizan disposiciones dentro del periodo de ejecución contractual afectando el principio de conmutatividad que rige los contratos estatales.

Lo señalado anteriormente genera riesgo de índole fiscal sobre la distribución de los recursos dispuestos para la ejecución del contrato, modificando el



equilibrio determinado en los estudios previos y con ello, afectando también el principio de selección objetiva al ofrecer una mejora financiera para el contratista que no estuvo disponible en la etapa de selección.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Respetuosamente la Unidad de Informática no acepta la observación, por las consideraciones que hacemos a continuación:*

*Como consecuencia de la llegada al país del COVID-19, el contrato suscrito con COLSOF SA se vio afectado en su ejecución, lo que hizo imperativo atender diferentes aspectos técnicos de la ejecución del contrato, que permitieron concretar la prevalencia del interés general y así resolver las circunstancias de afectación del contrato y evitar la afectación del equilibrio económico del contrato. (...)*

*A pesar de ello, muchas veces se presenta que en el tiempo de ejecución contractual ocurren situaciones excepcionales que dificultan la ejecución, cómo lo es en este caso, la llegada al país del COVID-19, lo que conllevó a que el Gobierno Nacional y los entes territoriales expedieran una serie de normas necesarias para mitigar la crisis subsiguiente, como lo fueron el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 - Por medio del cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal; el Decreto 537 del 12 de abril de 2020 – Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, entre otros lo que ordenó medidas para la restricción en la movilidad, el distanciamiento social; la asistencia física a entidades estatales, lo que claramente impidió la entrega de los equipos tecnológicos en cada sede donde se debían instalar y configurar, lo que ubicó al contrato suscrito con COLSOF SA en riesgo de posible ruptura del Equilibrio Económico del Contrato.*

*Señaló el Consejo de Estado, que el equilibrio económico se refiere a: (...) garantizar el mantenimiento de la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso, de manera que si se rompe por causas sobrevinientes, imprevisibles y no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán las medidas necesarias para su restablecimiento” (...).*

*En el mismo sentido debe tenerse en consideración que según la ley colombiana, la fuerza mayor corresponde a un imprevisto que no es posible resistir, evento que debe cumplir por regla general con tres características: (i) ser irresistible, (ii) ser imprevisible, (iii) ser externo o ajeno al deudor, situaciones que se configuran ante las medidas impuestas durante la ejecución del contrato, incluso para asumir los mayores costos que deben sufragar los contratistas para hacer posible la implementación de las medidas de bioseguridad requeridas.*

*Como se puede detallar en la tabla que se presenta, ya se hizo entrega del total de los servidores a nivel nacional en los almacenes de cada Dirección Seccional y Nivel Central, el valor de estos supera el 60% de lo pagado al contratista:*

*(...) Con lo anterior, es posible evidenciar que la modificación realizada no puso en riesgo la obtención de los fines contractuales, sino que por el contrario, potenció la consecución de los mismos, ya que puede observarse que a partir de la modificación fueron instalados y configurados 60 de los 127 servidores que ya habían sido entregados a la Entidad, llegando a un total de 87 de 127 (68,5%), para una ejecución ponderada actual de  $60\% \times 100\% + 40\% \times 68,5\% = 87,4\%$ , superior al 80% pagado, lo que desmiente las afirmaciones contenidas en la observación de la Contraloría.*

*En conclusión, deseamos que la Contraloría comprenda que el Contratista ya había hecho entrega total de los servidores a nivel nacional en los almacenes de cada Dirección Seccional y Nivel Central a la fecha del modificatorio, y que el valor de los mismos superó el 60% de lo pagado al contratista, quedando pendiente la instalación cuyo valor es inferior al saldo del contrato, con lo que se garantiza la ejecución plena y el cumplimiento de los fines contractuales, mitigando los efectos de la emergencia sanitaria sobre el contratista con el consecuente riesgo sobre el contrato. (...)*

*Los porcentajes establecidos en la forma de pago, no implican que el valor de los servidores equivalga al 60% y el de instalación al 40% que parece ser la lectura de la Contraloría. Basado en el conocimiento experto propio de los ingenieros de la Unidad de Informática sabemos que mayoritariamente el valor es como mínimo, del 90% frente al valor de los servicios conexos, sino que se busca reducir los riesgos de un eventual desinterés de parte del contratista para realizar las instalaciones si se dejara para el último pago una suma inferior al 10% del valor de cada equipo.”*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Tal como se asegura en la respuesta, e independientemente del factor sobreviniente asociado a la pandemia, la Entidad tenía claro que el valor de la instalación no representaba el 40% del valor del contrato, no obstante, así fue como se estructuró el contrato y el proceso de selección. Todos los oferentes participaron bajo estas mismas condiciones y las aceptaron. Ahora bien, una vez suscrito el contrato y cuando llevaba el 70% de su ejecución se revela esta inconsistencia y se propone su ajuste con una fórmula financiera propuesta por el mismo contratista, la cual es aceptada de manera completa. Se aprueba un pago equivalente a la mitad correspondiente a la instalación de los equipos cuando el avance hasta el momento era del 19%.

Como puede observarse, la Entidad no desvirtúa lo mencionado en la observación, por lo cual la observación se mantiene como hallazgo en los mismos términos en que fue comunicada.

Ahora, frente a lo indicado en el siguiente texto:

*“Especial atención merece la siguiente afirmación de la Contraloría General de la República:*

*“Lo señalado anteriormente genera riesgo de índole fiscal sobre la distribución de los recursos dispuestos para la ejecución del contrato, modificando el equilibrio determinado en los estudios previos y con ello, afectando también el principio de selección objetiva al ofrecer una mejora financiera para el contratista que no estuvo disponible en la etapa de selección.”*

*Con lo anterior, la Contraloría hace un señalamiento grave y temerario de generación de supuestos riesgos fiscales sin sustento alguno, pues basa el mismo en una supuesta modificación del equilibrio financiero establecido en los estudios previos.”*

Al respecto, se debe indicar que los Estudios Previos deben considerar, entre otras, las equivalencias entre el desarrollo del objeto contractual y los pagos, a la vez que deben tener en cuenta que las condiciones allí pactadas y aceptadas con la suscripción del contrato son ley para las partes. Una vez suscrito el contrato, se debe velar por el acatamiento de las condiciones allí fijadas, más cuando existieron otros oferentes que participaron en igualdad de condiciones. Cualquier desviación de los términos inicialmente fijados, al igual que la redefinición de la ecuación económica del contrato con cifras y modelos financieros que no fueron determinadas en su inicio representa un riesgo.

Como órgano de control, es deber de la Contraloría mencionar los riesgos en los que puede incurrir el auditado, lo cual ha sido calificado como “generación de supuestos riesgos”. Se debe hacer énfasis en que este Ente de Control no genera riesgos, ya que los riesgos se generan de manera intrínseca en los procesos mismos de los sujetos de control; nuestra labor solo va hasta su identificación. En el caso de pérdida de recursos adicionalmente se realizan acciones que buscan su resarcimiento, lo cual no es tema del presente hallazgo, en cuyo escenario se hubiera comunicado con incidencia fiscal.

### **Hallazgo No.6 Documentos soporte para pago y sistema de gestión de calidad**

*Ley 87 de 1993, artículo 2º literal a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.*

*Política control de inventarios. Resolución 2771 del 20 de abril de 2018.*

Se suscribió el contrato No.177 de 2019 con el fin de modernizar la infraestructura de servidores tecnológicos de la Rama Judicial por un monto de \$4.424.179.620 incluida una adición realizada.

Se estipuló en la cláusula 3. Forma de Pago, que se pagaría el 60% del valor de los equipos adquiridos para la Dirección o Coordinación Seccional o Alta Corte o Dirección Ejecutiva que se entreguen en su totalidad al almacén Seccional o del Nivel Central correspondiente, de acuerdo con los destinos finales de los servidores. Se estableció también que estos pagos están sujetos a la presentación de la siguiente documentación:

*“1.1 Actas de recibo de la totalidad de elementos entregados, firmadas por los correspondientes responsables de cada almacén seccional o del nivel central.*

*1.2 Certificación de cumplimiento (cumplido), expedida por el interventor o supervisor del contrato, soportado por las actas de recibo.*

*1.3 Información de los elementos entregados en cada seccional, Archivo Excel Anexo 01 – Especificaciones Técnicas, Hoja Documentación Final del Contrato, que contenga la información de la entrega de los elementos incluyendo la fecha de entrega, marca, modelo del equipo y seriales tanto del servidor como de los accesorios entregados.”*

El primer pago que respalda el 60% del valor inicial del contrato se sustenta en documentos que si bien satisfacen la condición del numeral 1.3 recién mencionado, no corresponden con los documentos soportes oficiales de ingreso a Almacén de la Entidad, ni se encuentra incluido dentro de los documentos que hacen parte del sistema de gestión de calidad. En dichos documentos existen diferencias de fechas con los soportes de ingreso a Almacén, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Seccional/Ciudad	Número de servidores	Fecha de documento “Cumplido de Entrega a Almacén”	Numero de entrada Almacén	Fecha de Entrada de Productos Almacén
Cúcuta	6	11/12/2019	619	31/12/2019
Medellín	4	12/12/2019	283	20/12/2019
Cartagena	4	12/12/2019	554	20/12/2019
Manizales	6	11/12/2019	520	18/12/2019
Popayán	2	13/12/2019	306	20/12/2019
Bogotá	12	10/12/2019	683	16/12/2019
Bogotá	12	11/12/2019	1174	12/12/2019
Neiva	7	12/12/2019	96 106	16/12/2019 (6) 27/12/2019 (1)
Santa Marta	1	12/12/2019	592	12/12/2019
Villavicencio	2	12/12/2019	2	10/01/2020
Pasto	2	13/12/2019	690	10/01/2020
Pereira	3	11/12/2019	371	20/12/2019
Sincelejo	1	12/12/2019	345	13/01/2020
Ibagué	10	10/12/2019	513	10/01/2020
Montería	3	12/12/2019	937	20/12/2019
Tunja	2	12/12/2019		No se encontró
Barranquilla	5	11/12/2019		No se encontró
Florencia	3	12/12/2019		No se encontró
Valledupar	8	12/12/2019		No se encontró

Valledupar	2	12/12/2019	No se encontró
------------	---	------------	----------------

Tabla Diferencias de ingreso a Almacén y documentos soportes del pago realizado. Fuente: documentos SECOP II y los recopilados dentro de prueba sustantiva realizada.

Los funcionarios firmantes del documento “*Cumplido de Entrega a Almacén*” difieren de los que suscribieron el documento soporte de ingreso a Almacén, en los siguientes puntos: Cartagena, Manizales, Popayán, Villavicencio, Ibagué, y Bogotá. En la información publicada en SECOP II no se encontró soporte de ingreso a Almacén para las entregas realizadas en Tunja, Barranquilla, Florencia y Valledupar. Por consiguiente, no se satisface en su totalidad la condición del numeral 1.1 ya referida. Así mismo, respecto al pago del 60% correspondiente a los 32 equipos de la adición, si bien se encuentran los documentos soporte de ingreso a Almacén, no se observa en ellos la identificación de los números seriales de los equipos entregados.

Para Bucaramanga existen dos registros de ingreso, cada uno con 8 equipos, uno con número de ingreso 675 y otro con el 679, sin embargo, en este sitio solo se entregaron 8 equipos, ante la ausencia de los números seriales en los documentos se dificulta su identificación.

Por consiguiente, se dificultan las actividades de seguimiento y supervisión del contrato, especialmente cuando se han presentado cambios en los funcionarios que realizan esta función dentro de la Unidad de Informática en el periodo de ejecución contractual. También se genera riesgo de daño o pérdida de los bienes durante los días transcurridos entre la suscripción del documento “*Cumplido de Entrega a Almacén*” y el soporte de ingreso a Almacén, dado que no queda claro quién es el gestor fiscal en este periodo; el primer documento mencionado pierde fuerza vinculante al no ser oficial ni avalar la incorporación de estos activos al inventario de la Entidad.

Adicionalmente, cuando se trata de activos de tipo tecnológico que cuentan con número serial, el sistema SICOF no permite la identificación plena del bien al momento del ingreso, ni de la persona que lo registra, pues no aparece su nombre ni su cargo, ni su número de identificación. Cuando se registran varios equipos del mismo tipo, no se realiza el ingreso de manera individualizada.

Situación que se presenta por deficiencias en la determinación de documentos soporte que no son oficiales, pero si avalan la realización de los pagos. Es decir, el control definido en este caso no es adecuado. Así mismo porque el control oficial presenta deficiencias como las mencionadas en el párrafo anterior.



## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“La entidad realizó el pago del 60% del contrato 177-2019, con la entrega de la totalidad de los servidores al almacén, tal como está definido contractualmente y lo reconoce la misma Contraloría en su observación.*

*Cada uno de los empleados de los almacenes que recibieron los elementos firmaron el “Cumplido de Entrega a Almacén”, en el que certificaron que los elementos fueron recibidos en su totalidad. Era este, y no otro, el documento requerido para el pago del 60% del valor de cada servidor por cada uno de los servidores ingresados.*

*El funcionario de la bodega realiza POSTERIORMENTE el “Ingreso al Almacén”, que no es la constancia de que los bienes fueron recibidos en el almacén, sino el registro de que estos bienes, DESPUÉS de recibidos en el almacén, son ingresados al Sistema de Información Contable y Financiero – SICOF.*

*Estos “Ingresos a Almacenes” generan el documento correspondiente del sistema SICOF, que es firmado por el empleado competente en cada almacén, dejando claro que el mismo no se genera en forma instantánea, simultánea e inmediata con respecto a la entrega de los bienes en almacén, que se realiza PREVIAMENTE a esos ingresos.*

*Por lo anterior, es completamente lógico y normal que las fechas de las ENTREGAS al almacén sean anteriores a las fechas de INGRESO al almacén, toda vez queda claramente explicado que este último es el proceso por el que los bienes que ya fueron recibidos con anterioridad en cada almacén son registrados en el sistema SICOF. Por esta razón, no coinciden las fechas de los cumplidos de entrega con los ingresos a almacén, y las firmas son de diferentes empleados del almacén teniendo que durante el mes de diciembre y enero se dan gran cantidad de vacaciones y descansos compensados, motivo por el cual es perfectamente comprensible que puedan cambiar las personas encargadas de algunos de los almacenes durante este periodo con mayor frecuencia que en otros periodos del año.*

*Los seriales de los elementos entregados en la adición se encuentran dentro de los “Cumplidos de Entrega a Almacén” de cada seccional, en la factura 10651, pero NO en los ingresos a almacén, porque este documento generado por el sistema SICOF NO contiene el campo “serial”.*

*Con respecto a los ocho (8) servidores entregados en la seccional de Bucaramanga, se aclara, que por error involuntario la Dirección Seccional de Bucaramanga remitió dos (2) ingresos a almacén por el mismo concepto: uno inicial y uno corregido, siendo el correcto el 679 con fecha de 31/01/2020. En el “Cumplido de Entrega a Almacén” de la seccional de Bucaramanga que se encuentra dentro de la factura 10651, aparecen los seriales de los servidores entregados en dicha seccional.*

*La razón para haber solicitado el cumplido de recibo en el almacén tiene que ver con que la primera responsabilidad material del contratista es entregar los equipos en los almacenes, sin que tenga que verse afectado por las restricciones administrativas de*



*la Rama Judicial (poco personal, sobrecarga laboral), que se traducen en demora en el proceso posterior de ingreso al sistema SICOF de los elementos de este y otros contratos, que pueden acumularse durante los finales de año.(...)*

*Mal habría podido hacer la Entidad, si conociendo estos tiempos de demora, permitiera que éstos impactaran negativamente al contratista y a la ejecución financiera del contrato, cuando el contratista ya había cumplido su primera obligación material, a saber, la entrega de los servidores en los almacenes.*

*De haberlo realizado como pretende la Contraloría, es decir, realizar el pago contra el ingreso de los servidores al sistema SICOF (ingreso a almacén), se habría presentado demora en el pago al contratista, e incluso se habría incurrido en constitución de reserva presupuestal. Por lo anterior, es plenamente válido el solicitar el cumplimiento de entrega a almacén como requisito del pago en reconocimiento a la obligación de entregar estos elementos en los distintos almacenes, en lugar del ingreso a almacenes, que es una responsabilidad de la Entidad, NO del Contratista.*

*En cuanto al cronograma, este se encuentra publicado en el SECOP II, dentro del “Anexo 1 – Especificaciones Técnicas”, en la pestaña Cronograma, que se adjunta.*

*Es importante mencionar que todos los servidores fueron recibidos en los almacenes dentro de los plazos previstos en este cronograma y en el contrato. (...)*

*Teniendo en cuenta que la entidad está demostrando suficientemente que no hay cabida a los señalamientos de la Contraloría, cae por su peso y su gravosidad, la acusación injustificada de deficiencias en las funciones de supervisión y seguimiento a la ejecución contractual.*



## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

La respuesta de la Entidad ratifica lo mencionado en la observación frente a la diferencia de días entre la suscripción del documento denominado “Cumplido de Entrega a Almacén” y el documento soporte de “Ingreso a Almacén”. La diferencia que se da entre estas dos fechas representa un riesgo sobre los bienes adquiridos en caso de daño o pérdida, pues el documento oficial que da ingreso a estos equipos en los inventarios de la Entidad es el soporte de “Ingreso a Almacén”. Con este documento, el almacenista se hace responsable fiscal del equipo hasta que este sea puesto en servicio. No obstante, antes de la suscripción de ese soporte, esta responsabilidad no está totalmente definida para el almacenista ni para el contratista, ni para el asegurador de la póliza que suelen contratar las Entidades estatales para amparar sus bienes frente a múltiples riesgos.

También se corrobora lo señalado respecto a que el documento soporte de ingreso a Almacén no contiene los números seriales que identifican de manera única cada uno de los bienes adquiridos.

Por lo anterior, la observación se mantiene como hallazgo, sin embargo, se realizarán ajustes para hacer énfasis en lo mencionado, y también porque se desvirtúa lo concerniente a la no publicación del cronograma en SECOP II, el cual se ha verificado nuevamente y si se había incluido. Así mismo se corrige lo manifestado frente a deficiencias de supervisión y seguimiento a la ejecución contractual, lo cual ha sido desvirtuado en la respuesta. Sin embargo, la deficiencia se presenta en la etapa pre-contractual, donde se fijó un desembolso frente a la presentación de un documento diferente del soporte de ingreso a Almacén.

Respecto al doble registro efectuado en la Seccional Bucaramanga, se deja incluido en el hallazgo, puesto que fue un hecho real.

Por tanto, se mantiene la observado como hallazgo, se realizaron los ajustes en su redacción y se retira la parte desvirtuada por la Entidad en su respuesta.

### **Hallazgo No.7 Orden de Compra No.33063**

*Ley 80 de 1993, artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación, modificado por el artículo 217 del Decreto 0019 del 2012*

*Ley 87 de 1993, artículo 2º. Objetivos del sistema de Control Interno, numerales: a). Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b). Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c). Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; d). Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e). Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; f). Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g). Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*

*Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos.*

*Decreto 1082 de 2015 de la DNP, expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo, artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudio y documentos previos.*

La Dirección Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura suscribió con la firma NEX COMPUTER S.A.S., a través de Colombia Compra Eficiente la orden de compra Nro.33063 del 14 de noviembre de 2018, por \$1.243.000.017, con el siguiente objeto contractual: “Adquirir e instalar

*computadores para los despachos judiciales y administrativos de la rama judicial a nivel nacional”.*

Analizado el expediente contractual suministrado por la Entidad, no se encontró el cronograma de entrega, prueba y aceptación de los equipos tecnológicos y periféricos; para el cierre de la vigencia de 2018 se evidenció un saldo a favor del CSJ, por \$1.596.324, correspondiente a servicios adicionales contemplados en el acuerdo marco que, aunque generan costo no fueron realizados por el contratista por el vencimiento de la orden de compra, como son el mantenimiento preventivo de los equipos de cómputo y la instalación y migración de datos de 203 equipos, aduciendo falta de disponibilidad de los funcionarios para la instalación de los mismos, aunque existen requerimientos efectuados por dependencias donde solicitan la instalación de los equipos con la oportunidad de los tiempos pactados.

Así mismo, en los documentos “Entrada de Productos” que soportan el ingreso de estos equipos al sistema de inventarios de la Rama Judicial, se observó que en la seccional Barranquilla estos bienes fueron registrados en combo y en las otras seccionales, por grupos; lo anterior, inobservando las normas contables NIC-SP sobre Propiedades, Planta y Equipos, que establece: *En el caso de bienes muebles que no requieran instalación, se entenderá como disponible para su uso con el ingreso a satisfacción al almacén de la entidad, a partir del momento de su plaqueteo o individualización del bien*, lo que dificulta el control y seguimiento de éstos, posibles pérdidas y que la responsabilidad por la custodia y uso de los equipos se ponga en riesgo. Además, para determinar la depreciación no lo pueden hacer por bloques de elementos, debe hacerse uno a uno y con su respectivo plaqueteado.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Frente a las afirmaciones de ausencia de ciertos documentos, informamos que:*

*Con relación al Acta de inicio del contrato. El acta de inicio del contrato 188 de 2018 fue suscrita por el contratista y los supervisores del contrato el 14/11/2018 en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. En esa misma reunión de inicio se solicitó al contratista la presentación del cronograma de entrega, prueba y aceptación de los ETP, solicitud que quedó registrada mediante oficio DEAJIFO18-886. Adjuntamos copia del Acta de Inicio VIII y oficio DEAJIFO18-886ix.*

*Con relación a las autorizaciones de prórrogas y conceptos solicitados. Durante la ejecución del contrato 188 de 2018 se realizaron dos prórrogas, cuyas autorizaciones o acuerdo de voluntades quedaron reflejadas en el formato de modificación de órdenes de compra disponibles en la plataforma de Colombia Compra Eficiente con la firma de las partes. Cada formato de modificación contiene el detalle o justificación de la prórroga. Las prórrogas fueron suscritas en 20 de diciembre de 2018 y el 13 de*

febrero de 2019. Adjuntamos copia de los formatos de modificación (prórroga) de las órdenes de compra suscritas por las partes X XI, sin embargo, informamos al equipo auditor que los documentos de modificación del contrato pueden ser descargados directamente de la Orden de Compra 33063 disponible en la página web de Colombia Compra Eficiente a través de la URL <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/33063>

Informes periódicos. Durante la ejecución del contrato se realizaron cuatro informes periódicos, de los cuales adjuntamos copia en la presente respuesta así:

Informe	Periodo del informe
1 <sup>xii</sup>	Noviembre 14 de 2018 a febrero 06 de 2019
2 <sup>xiii</sup>	Febrero 07 de 2019 a marzo 19 de 2019
3 <sup>xiv</sup>	Marzo 20 de 2019 a abril 12 de 2019
4 <sup>xv</sup>	Abril 12 de 2019 a julio 16 de 2019

Recibido a satisfacción de los bienes. Con relación a este documento, aclaramos que la entidad utiliza un documento denominado "CUMPLIDO", el cual reposa en los documentos del contrato 188 de 2018. Para el pago de facturas por el recibo de bienes y/o de servicios conexos a éstos, el documento de "CUMPLIDO" va acompañado con las actas de prestación del servicio y/o los registros de las entradas al almacén central de la entidad o de las Direcciones Seccionales, según el alcance del contrato. Adjuntamos los formatos de cumplimiento emitidos por la supervisión del contrato XVI XVII, el registro de entradas a almacén de todos los 666 computadores adquiridos XVIII y las actas de instalación de 463 computadores XIX.

Con respecto a la observación de "que para el cierre de la vigencia de 2018 quedó un saldo a favor del CSJ, por \$1.596.324,00 no ejecutado correspondiente a la instalación y puesta en funcionamiento de 45 computadores y periféricos por parte del contratista que no fue realizado, aduciendo falta de disponibilidad de los funcionarios para la instalación de los mismos", nos permitimos informar que los datos que muestra la Contraloría son equivocados, siendo los correctos los siguientes:

Se muestra el detalle del saldo no ejecutado:

Descripción de valores no ejecutados y liberados	Precio Total
Valor total de los mantenimientos preventivos (liberados por indicación de Colombia Compra Eficiente)	\$ 1.392.307,84
Valor total de los servicios de instalación y migración de datos no ejecutados (por indisponibilidad de los usuarios finales para ejecución de la actividad)	\$ 204.016,40
<b>SALDO NO EJECUTADO - LIBERADO</b>	<b>\$ 1.596.324,24</b>

En la liquidación del contrato 188 de 2018 se aclaró que existe un saldo no ejecutado a favor de la entidad por valor de \$1.596.324, correspondientes a la instalación y



*configuración por parte del CSJ de 203 computadores y por la no ejecución y pago del servicio de mantenimiento preventivo contratado para cada equipo, de acuerdo a la recomendación efectuada por Colombia Compra Eficiente mediante correo electrónico del 23/05/2019, Entidad que a pesar de tratarse de servicios eminentemente post-contractual, manifestó lo siguiente:*

*“Se reitera a la Entidad Compradora que, en relación con los mantenimientos preventivos, por tratarse de un servicio contemplado en el AM que genera un cobro incluido en la correspondiente Orden de Compra, implica la necesidad de ser ejecutado durante el plazo de la Orden de Compra. Toda vez que la Orden de Compra ya finalizó se sugiere a la Entidad proceder con la liquidación de la Orden de Compra sin pagar ni recibir los servicios de mantenimiento preventivo sobre los equipos adquiridos. Lo anterior toda vez que conforme lo establecido en el AM se presenta la imposibilidad de efectuar dicho mantenimiento fuera de la ejecución de la Orden de Compra.” XX*

*Lo anterior indica que el saldo no ejecutado se presentó por los siguientes aspectos: 1) por el no pago del servicio de mantenimiento preventivo contratado dada la recomendación de Colombia Compra Eficiente y 2) por el no pago al contratista de los servicios de instalación y configuración de 203 computadores que no alcanzó a prestar a pesar de que el contrato se prorrogó en dos oportunidades.*

*Las razones por las cuales el contratista finalmente no pudo instalar y configurar 203 computadores, obedecieron principalmente a dificultades en el proceso de instalación ajenas al contratista, correspondientes a situaciones con los empleados y servidores judiciales al interior de la Corte Suprema de Justicia y de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Bogotá, las cuales fueron advertidas y documentadas por la supervisión del contrato mediante los oficios DEAJIFO19-88 del 12/02/2019 y DEAJIFO19-283 del 09/04/2019 y que reposan en el contrato 188 de 2018. Adjuntamos copias de estos dos oficios XXL.*

*Es pertinente informar al equipo auditor de la Contraloría General de la República, que no existe subordinación o dependencia laboral directa entre la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y los empleados y servidores judiciales de las Altas Cortes y de las Direcciones Seccionales.*

*En cuanto a la afirmación de la Contraloría acerca de que la falta de disponibilidad de los empleados para la instalación de los equipos guardaba relación con los requerimientos efectuados por la Unidad de Auditoría, de Desarrollo y Análisis Estadístico, de Administración de Carrera Judicial, de Seguridad, de Registro Nacional de Abogados, Consejo de Estado, Centro de Documentación Judicial y la Escuela Judicial, nos permitimos aclarar la confusión en que probablemente incurrió el equipo auditor al venerar esta conclusión errónea, ya que estos requerimientos corresponden a solicitudes de computadores recibidas con anterioridad a la firma del contrato 188 el 14 de noviembre de 2018 o con pocos días posteriores al inicio del mismo. De igual manera, en otros casos corresponde a solicitudes de la Unidad de Informática a algunas de estas Unidades para la entrega de información de los funcionarios a los cuales se les iba a asignar un computador. A continuación,*

presentamos un resumen con los oficios de estos requerimientos y de las respuestas, mismas que se adjuntan:

#### Casos de respuestas a solicitudes de computadores

Entidad	No. De oficio	Fecha	Oficio de respuesta	Fecha
Unidad de Auditoría	UAO18-230	22/06/2018	DEAJIFO18-905	28/11/2018
Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico	UDAEO18-1202	31/07/2018	DEAJIFO18-906	28/11/2018
Unidad de Administración de Carrera Judicial	UCJ18-4794	22/11/2018	DEAJIFO18-907	28/11/2018
Consejo de Estado	JEVH-061	02/08/2018	DEAJIFO18-908	28/11/2018

#### Casos de solicitudes información para asignación de computadores

Oficio de solicitud	Fecha	Entidad a quien se dirigió la solicitud
DEAJIFO18-909	28/11/2018	Centro de Documentación Judicial
DEAJIFO18-912	28/11/2018	Unidad de Seguridad
DEAJIFO18-910	28/11/2018	Unidad de Registro Nacional de Abogados
DEAJIFO18-911	28/11/2018	Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla
DEAJIFO18-913	28/11/2018	Consejo Superior de la Judicatura

Adjuntamos copias de todos los oficios relacionados en las dos tablas anteriores xxii xxiii.

Frente a las afirmaciones de ausencia de firmas en algunos documentos, informamos que:

*Desistimiento de garantía.* Este documento de desistimiento de reclamación de garantía fue un requisito solicitado por el fabricante de computadores LENOVO para poder hacer entrega de una CPU nueva en reemplazo de la unidad con serial MJ06P1TD, con base en lo dispuesto en la ley 1480 de 2011.

El documento de desistimiento fue suscrito por el director de la Unidad de Informática, el Ing. Carlos Fernando Galindo Castro, teniendo en cuenta que en la orden de compra figura como usuario comprador (el cliente). En todo caso el documento si está firmado en los documentos del contrato 188 de 2018, sin perjuicio de lo cual se adjunta al presente oficioxxiv.

*Entrega de los bienes.* Los documentos de entrega de los bienes están soportados con los registros de entradas de los computadores en los almacenes de la entidad, firmados por el correspondiente Jefe de Almacén. Igualmente, para el pago de la factura por la entrega de los computadores, se anexa el documento de “CUMPLIDO” firmado por la supervisión del contrato. Adjuntamos copia del formato “CUMPLIDO” relacionado con el recibo de los computadores y copia de las entradas de productos a almacén firmadas, así:



Entrada	Fecha	Almacén
613 <sup>xxv</sup>	12/02/2019	Nivel Central
350 <sup>xxvi</sup>	31/12/2018	Barranquilla
977 y 978 <sup>xxvii</sup>	21/02/2019	Bogotá – Cundinamarca
548 y 551 <sup>xxviii</sup>	31/12/2018	Cúcuta
262 <sup>xxix</sup>	27/12/2018	Medellín

Documentos para trámite de pago. Durante la ejecución del contrato 188 de 2018 se tramitaron dos pagos, así: Pago 1. Factura No. 4141413 por valor de \$1.242.510.065. Pago 2. Factura No. 4141666 por valor de \$489.952. Estos pagos fueron tramitados mediante los memorandos DEAJIFM19-201 y DEAJIFM19-374 respectivamente. Adjuntamos copias de todos los documentos para el trámite de los dos pagos xxx xxxi en donde se puede observar que contienen las firmas de la supervisión del contrato.

“En los documentos que soportan los ingresos de estos bienes al almacén, se observa que fueron registrados como un todo, inobservando las normas contables NIC-SP, sobre el manejo de bienes muebles (Inventarios), toda vez que, estos bienes están conformados por diferentes componentes”.

Con respecto a la observación relacionada con que los bienes ingresados fueron ingresados como un todo, nos permitimos aclarar que en las entradas de productos a almacén No. 613 (Nivel Central), 977 y 978 (Bogotá – Cundinamarca), 548 y 551 (Cúcuta) y 262 (Medellín), se evidencia que se desagregó el ingreso del computador conformado por los elementos Monitor, CPU, Mouse y Teclado.

La Seccional Barranquilla registró la entrada No.350 del 31/12/2018 como un todo, asignando el mismo número de placa de inventario a los elementos de cada uno de los tres (3) equipos destinados al Juzgado Promiscuo Municipal de Manatí, por lo que mal hace la Contraloría al generalizar un asunto tan excepcional.

Adjuntamos copia de las entradas de productos a almacén xxxii.

### **Conclusión – Observación No.6 Orden de Compra No. 33063**

A lo largo de la exposición anterior, se demuestra que la Contraloría no tiene razón para hacer las observaciones que ha realizado, aportando la evidencia documental que desvirtúa los señalamientos del ente de control.

**Por lo anterior, respetuosamente no se acepta la observación y se solicita el levantamiento de la misma, en razón a que no corresponde a la realidad y desvirtúa el trabajo realizado en la Unidad de Informática.**

### **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

El CSJ con la respuesta entrega documentos que no estaban en el expediente, aclara ciertas deficiencias y describe donde se encuentran algunos soportes que son tenidos en cuentas por la CGR para realizar los respectivos ajustes, por ejemplo, se retira lo relacionado con la suscripción del acta de inicio del

contrato por parte del contratista y los supervisores del contrato el 14/11/2018 en las instalaciones de la DEAJ.

Con relación al cronograma de entrega, prueba y aceptación de los ETP, está el oficio DEAJIFO 18-886 de solicitud, pero no se evidenció el cronograma. Se mantiene.

Se retira lo relacionado con las autorizaciones de prórroga del 20 de diciembre de 2018 y del 13 de febrero de 2019 y los conceptos solicitados durante la ejecución del contrato, toda vez que el formato de modificación de órdenes de compra está en la plataforma de Colombia Compra Eficiente del SECOP, con la firma de las partes, siendo válida la firma del Director del Área de Sistemas.

Lo deficiencias que no tienen respuesta de fondo, quedan como hallazgo.

Manual de Políticas Contables, según Marco Técnico Normativo para Entidades de Gobierno – NICSP sobre P.P.y E., hoja No.38:

*“En el caso de bienes muebles que no requieran instalación, se entenderá como disponible para su uso con el ingreso al almacén a satisfacción de la entidad, a partir del momento de su plaqueteo o individualización del bien.*

*La depreciación se determinará sobre el valor del activo o sus componentes y se distribuirá sistemáticamente a lo largo de su vida útil. No se calculará valor residual para el caso de los bienes muebles.”*



Para determinar la depreciación no lo pueden hacer por bloques de elementos, debe hacerse uno a uno y con su respectivo plaqueteado. Por lo tanto, la observación se ajustó en su redacción con base en la respuesta de la Entidad manteniendo las deficiencias de fondo como hallazgo.

### **Hallazgo No.8 Publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP**

*Ley 87 del 29 de noviembre de 1993. “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”, artículo 2º. Objetivos del sistema de Control Interno, numerales: d). Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional y e). Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*

*Decreto 1510 del 27 de julio de 2013, Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.*

*Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”, artículo*

2.2.1.1.1.3.1. Define los documentos a publicar del Proceso en SECOP, artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición y artículo 19. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

*Ley de Transparencia que establece la obligación de publicar todos los contratos que se realicen con cargo a recursos públicos, es así que los sujetos obligados deben publicar la información relativa a la ejecución de sus contratos, obligación que fue desarrollada por el Decreto 1081 de 2015.*

En los contratos y/o convenios, suscritos por Dirección Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se observa que la Entidad no está publicando la totalidad de los documentos y actos administrativos del proceso de contratación exigidos por la norma que reglamenta el tema SECOP I y II, como son: Estudios y documentos previos; el aviso de convocatoria; los pliegos de condiciones o la invitación; las Adendas; la oferta; el informe de evaluación; el contrato; y cualquier otro documento diferente a los antes mencionados, siempre que sean expedidos dentro del Proceso de Contratación, toda vez que, la publicación se realiza de manera parcial, como en los siguientes casos:

Contrato No.111 de 2018; Contrato No.188 de 2018; Contrato No.039 de 2019; Contrato No.225 de 2019; Contrato No.073 de 2019; Contrato No.114 de 2019 y el Contrato No.041 de 2019.

Para los siguientes contratos en SECOP II, en los periodos intermedios a la realización de los pagos, no presentan información de la ejecución contractual como actas de reuniones, entregables, avances e informes parciales de ejecución donde se evidencie el cumplimiento de las obligaciones exigidas:

CO1. PCCNTR.118442 (RADICACION INTERNA 195) en el cual se indica que se han cargado evidencias de la ejecución contractual en un "Drive" del CSJ, pero hasta el momento esa ruta y acceso es desconocido para la comisión de auditoría.

CO1.PCCNTR.1174518 (RADICACION INTERNA 174), lo único publicado es el contrato, los pagos y sus soportes.

CO1.PCCNTR.1180819 (RADICACION INTERNA 180), solo se encuentra publicada el acta de inicio, la carta de intención de una adición, actas de suspensión, los pagos y sus soportes.


El Contrato No.144 de 2019, contiene informes de capacitación y de ejecución del contrato, sin embargo, el informe de actividades del mes de octubre de 2019 contiene varias páginas ilegibles debido a la calidad del escaneado.

En la Orden de Compra OC-44119 de 2019, solo contiene la relación de los elementos adquiridos y su precio, no se observan registros de ingresos a almacén ni evidencias de los mantenimientos preventivos realizados.

Situación que refleja deficiencias en la gestión jurídica y contractual, que no le permite a la Entidad una adecuada y oportuna toma de decisiones, relacionadas con los procesos contractuales que adelanta en sus diferentes etapas y afecta a los interesados en dichos procesos contractuales, al ver limitada la presentación de observaciones o solicitudes de aclaración en los términos establecidos, es decir, afecta el objetivo de los principios de publicidad y transparencia habilitados a través de la normatividad citada para la verificación, seguimiento y control de los procesos.

## **RESUMEN DE LA RESPUESTA DADA POR LA ENTIDAD**

*De acuerdo con lo establecido en el artículo 1, numeral 1, literal l) de la Resolución 7049 del 31 de diciembre de 2019 corresponde a los supervisores:*

*“l) Dejar constancia escrita de las actuaciones ejecutadas en el cumplimiento de la función de vigilancia y custodiar adecuadamente el archivo documental que de ellas se genere, realizando las publicaciones pertinentes en el Sistema Electrónico de Contratación Pública “Secop I y II, según sea el caso”* 

*Es de aclarar que los documentos a los que hace referencia el órgano de control, tales como “actas de reuniones, entregables, avances e informes parciales de ejecución” se encuentran publicadas en el acápite 7 “Ejecución del contrato” del contrato electrónico de Secop II; los cuales pueden ser consultados y descargados por la Contraloría directamente desde la plataforma. En todo caso, se anexan las capturas de pantalla de cada uno de los contratos.*

**CO1.PCCNTR.1174518 (RADICACION INTERNA 174)**

*Es importante mencionar que, por procedimiento de la entidad, se cargan los documentos cuando se realiza el trámite de pago. Por lo anterior, según información suministrada por la interventoría del contrato, lo que se encuentra publicado en el SECOP II son los documentos hasta el primer pago.*

*Actualmente el segundo pago se encuentra en proceso, razón por la cual sólo hasta que se trámite ante la División de Contabilidad, se cargarán los documentos en el SECOP II, según información suministrada por la interventoría.*

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Se acepta parcialmente la respuesta dada por la Entidad en cuanto si están publicados los pagos y sus soportes respectivos. No obstante, lo mencionado en la observación frente a informes, avances parciales de ejecución contractual y actas de reuniones no se desvirtúa con la respuesta. Se debe tener en cuenta que entre un informe de un pago y otro pueden transcurrir varios meses en los cuales puede haber ejecución contractual pero los documentos publicados no lo reflejan; tampoco queda memoria institucional de lo acontecido, pues la plataforma se convierte en el repositorio oficial de este tipo de documentos.

Teniendo en cuenta esto, se acepta parcialmente la respuesta en lo relacionado con el contrato No.118 de 2017, ya que es un contrato publicado en SECOP I, el cual cuenta con carpeta física. También se acepta lo referente al contrato CO1.PCCNTR.1240112 (RADICACION INTERNA 221), ya que con el acceso convencional no se tiene acceso a ciertos documentos que, si bien se encuentran incluidos en la plataforma, no se tenía acceso por restricciones de seguridad.

Se acepta también lo referente a lo que los contratos no se encuentran firmados, considerando lo mencionado por la Entidad en la respuesta, donde se menciona que ahora la firma es digital.

Por consiguiente, lo observado se ajusta y se ratifica como hallazgo.



### **Hallazgo No.9 Documentación y definición de roles en el aprovechamiento de los recursos adquiridos.**

Se suscribió el contrato 174 de 2019 por \$3.057.599.979 con el objeto de *“Adquirir, Instalar y poner en funcionamiento Circuitos Cerrados de Televisión con destino a Sedes Judiciales a Nivel Nacional”*.

En visita técnica realizada se observó que, si bien los equipos se encontraban en funcionamiento al momento de la visita, se evidenció que la configuración no era uniforme entre uno y otro sitio. Lo cual dificultó la identificación de las cámaras en el centro de monitoreo del edificio de la Calle 73, puesto que no se correspondía el número que se visualizaba en cada cámara con el que se encontraba configurado en la consola de gestión. En esta sede se habían reportado fallas, pero esta situación correspondía a manejos de la herramienta de gestión que generaron alteración de la configuración y también por fallas de índole energético.



Así mismo, se observó que no se han documentado los roles y perfiles dentro de la herramienta y su aplicación a cada uno de los usuarios que la utilizan. Esto incide para que no se estandarice el uso y manejo que hacen de ella los supervisores y operadores de seguridad, que por el ejercicio de sus funciones generalmente deben rotar en su puesto de trabajo. Tampoco se ha divulgado la documentación que entrega el contratista, ni se han adaptado los manuales de operación al desarrollo normal de las funciones del cuerpo de seguridad de vigilancia de las edificaciones. Lo cual dificulta la transferencia y apropiación del conocimiento y por ende el aprovechamiento eficiente de la solución adquirida.

Lo mencionado ocurre porque no se han creado y documentado controles adaptados a la herramienta para determinar la distribución de roles, perfiles y permisos a cada tipo de usuario (supervisor, operador, etc.) y también porque no se han construido guías y manuales que faciliten el uso y apropiación efectivo de los bienes adquiridos.

Como consecuencia no se logra un aprovechamiento y uso eficiente de los recursos invertidos en el proyecto y se genera riesgo de interrupción en la operación del sistema por causas atribuibles al manejo de la solución y no falla intrínseca de ésta.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“En el ejercicio del control interno que aplica a la entidad, el supervisor del contrato de interventoría Contrato 184 de 2019, suscribió oficio de 4 de septiembre de 2020 informando la asignación del personal encargado de verificar el correcto funcionamiento de Circuito Cerrado de Televisión CCTV. Se adjunta oficio mencionado y acta de entrega, donde se evidencia que el día viernes 2 de octubre se realizaron las siguientes actividades:*

- 1. Se configuró en orden ascendente (de la 1 a la 24) las cámaras en el monitor.*
- 2. Se configuró el recorrido de los domos PTZ.*
- 3. Se creó el usuario operador asignado a la empresa de seguridad y vigilancia privada, Seguridad Central (Contrato 189 de 2018). En ese sentido, existen dos usuarios: El administrador, el cual lo opera la DEAJ conforme asignación al señor Joaquín Mauricio Díaz y el usuario operador para el personal de vigilancia privada en turno.*
- 4. Se instaló el electrodo para controlar los extractores del gabinete (RACK) y a su vez la temperatura*

*Con todo, respecto al requisito descrito, se informa que el Consejo Superior de la Judicatura no tiene adoptado el MIPG, por lo cual no estamos obligados a tener la documentación descrita en la observación y en ese sentido, se solicita respetuosamente eliminarla.”*



## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En la respuesta de la Entidad se observa el actuar rápido y eficaz de la interventoría y la supervisión respectiva para dar solución a las diversas situaciones presentadas, tal como se observó en el seguimiento que se hizo a la ejecución del Contrato No.174 de 2019.

No obstante, la observación no va encaminada a cuestionar las actividades de interventoría y supervisión. Lo que se observa es la inexistencia de controles a nivel de política, procedimiento, guías, instructivos, manuales y en general documentación, no de tipo técnico estrictamente, si no orientada a brindar una mejora en el aprovechamiento de lo adquirido. En la mejora de la curva de aprendizaje no solo para el rol de operador, también para los diversos roles de las personas que interactúan con la solución tecnológica.

La documentación también contribuye a la eliminación y mitigación de diversos riesgos presentes en el funcionamiento cotidiano de la plataforma de CCTV. Si bien el actuar y reacción frente a la observación ha sido positiva, el propósito de la observación es que se logren materializar en políticas y procedimientos documentados y estandarizados a nivel nacional que además se preserven como parte del sistema de control interno de la Entidad.

En este sentido se mantiene la observación como hallazgo, aunque se acoge lo mencionado en la respuesta acerca del MIPG y por consiguiente se practican ajustes en la redacción.



### **Hallazgo No.10 Gestión de riesgos en el funcionamiento de equipos tecnológicos**

*Ley 87 de 1993, artículo 2º literal a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.*

El Consejo Superior de la Judicatura ha adquirido equipos de cómputo, servidores tecnológicos para realización de audiencias mediante medios digitales, switch de comunicaciones y circuitos cerrados de CCTV, lo cual representa una inversión que supera los \$25.000 millones.

Se realizaron visitas a algunos de los sitios donde se instalaron estos elementos, únicamente en la ciudad de Bogotá, considerando la situación actual de la pandemia. No obstante, que la verificación fue limitada por este factor se identificaron los siguientes riesgos:

- En diversas locaciones se instalaron servidores tecnológicos y switch de comunicaciones en racks que no están ubicados dentro de recintos cerrados que no cuentan con condiciones ambientales controladas. No obstante, lo mencionado, y pese a que los racks cuentan con la posibilidad de instalación de ventiladores para generar circulación de aire al interior del gabinete y extraer el aire caliente, no se observó la presencia de estos elementos. Aunque la visita técnica se realizó en la ciudad de Bogotá, la temperatura en otras ciudades tiene mayor incidencia en el nivel de calor de los racks.
- El centro de cómputo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial tiene aire acondicionado, pero no presenta cerramiento que permita tener un aislamiento térmico. Lo cual genera que las condiciones de temperatura no sean óptimas, además de ocasionar un mayor consumo de energía. El cerramiento se ha tratado de realizar con cartones, pero esto además de no ser efectivo, aumenta el riesgo de conato de incendio.
- El Centro de Cómputo del edificio de la Calle 31 presenta humedad en una de sus paredes, producto de la exposición de la fachada exterior a las condiciones ambientales y un bajante que recolecta aguas lluvias. Esto aumenta los niveles de humedad del recinto en el cual se encuentran alojados servidores tecnológicos, UPS y equipos de comunicaciones. Adicionalmente la UPS se encontró en modo Bypass lo cual no brinda protección sobre los equipos que se deben respaldar; aunque la UPS cuenta con capacidades de gestión a través del protocolo SNMP, no se observó su uso, lo cual contribuiría en la identificación remota de este tipo de fallas.
- En los circuitos cerrados se utilizaron técnicas de protección y salvaguarda de sus componentes. No obstante, dentro del seguimiento que se hizo al recorrido de los cables de red que alimentan unas cámaras del edificio de la calle 73, se observó riesgo de ingreso de agua en una unión de ductos ubicados cerca de un bajante. Aunque esta situación no pudo ser verificada en otras ciudades, esas locaciones no están exentas del mismo riesgo, más cuando se acerca la época de lluvias.
- Se han presentado fallas en las UPS de cada uno de los edificios visitados y en algunos de ellos no se activó la transferencia automática entre estos equipos y las plantas eléctricas. Lo cual evidencia que aunque se cuenta con equipos y planes de contingencia, estos no se someten a pruebas, solo cuando se presentan las fallas reales,

ocasionando interrupción en la operación de los equipos que se deberían resguardar.

- Se identificaron diversos racks o gabinetes que albergan los equipos de comunicaciones donde el cableado estructurado se encontraba organizado únicamente en los equipos contratados; generalmente en el resto del gabinete los cables de red se encontraban desorganizados.

Lo expuesto afecta las condiciones de funcionamiento óptimo de los equipos y por ende la duración de la vida útil de los componentes tecnológicos adquiridos.

Situación que se presenta por deficiencias en el análisis e identificación de riesgos y la inexistencia de controles en este sentido, aunque en cada sede existe personal que ejerce funciones relacionadas con la operación de equipos tecnológicos. En el caso del cableado estructurado, se observa que no existen controles documentados para preservar y mantener la organización del cableado, ni se verifica que los contratistas que intervienen el rack en sus labores de mantenimiento conserven la ordenación de los cables. Aunque parte de la gestión tecnológica se ha llevado a la modalidad de outsourcing a través de un contratista, los controles siguen siendo ineficientes y se siguen materializando los riesgos.

Adicionalmente no se tienen en cuenta las buenas prácticas dispuestas por MinTIC, las cuales son de dominio público y se han publicado en el marco del Decreto 1008 de 2018 y Decreto 1078 de 2015, en especial las referentes a Gobierno de TI y la identificación riesgos de índole tecnológico. Si bien se han desarrollado planes estratégicos, no se ha logrado materializarlos en la implementación de las políticas, procedimientos, guías, instructivos y demás herramientas de administración y control.

#### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Reiteramos la respuesta dada previamente a la observación 1. La Unidad de informática diseñó el FORMATO ÚNICO PARA EL REGISTRO DE NECESIDADES, según el elemento tecnológico, en el cual se solicita a los Directores Seccionales y a los Jefes de Sistemas, previo al envío de las necesidades tecnológicas, revisar y garantizar las condiciones idóneas para la instalación de los elementos solicitados, cómo se puede evidenciar en los formatos para switches y servidores así como por la información solicitada en las columnas de dichos formatos, la cual permite identificar plenamente las condiciones para cada elemento solicitado, así como la Dirección IP, topología de red, si cuentan con rack, si tienen centro de cableado, si cuentan con ventilación suficiente y en general que garanticen las condiciones adecuadas para la instalación y cuidado del elemento tecnológico.*

*Al respecto, la Unidad de Informática señala que la Rama Judicial a nivel nacional no cuenta con una infraestructura física moderna, en edificios inteligentes o diseñados*

*para la instalación óptima de la tecnología actual, sino en edificios antiguos o en arriendo, e incluso en comodato.*

*Aun así y en aras a la prestación de justicia, la Rama Judicial se adapta en la medida de lo posible a estas limitaciones, sin descuidar la implementación de tecnologías con el objetivo primordial de servir a la prestación de Justicia, pero sin desconocer las restricciones presupuestales, de recursos humanos, organizacionales, locativas, etc., a las que se ve expuesta la administración, aspecto que no es considerado por el Equipo Auditor como parte de lo que debió ser una auditoría integral, y menos, recurrió a técnicas para encontrar las causa raíz de las supuestas no conformidades, tales como la técnica de los 5 porquésexxxiii. En este sentido es el equipo auditor quien muestra el defecto del que señala a la Entidad: de atacar los efectos, pero no las causas.*

*Sin perjuicio de lo anterior, es preciso mencionar frente a lo relacionado con el adecuado funcionamiento de los equipos tecnológicos en los centros de cableado y en general, en los edificios de la Rama Judicial, como parte de las responsabilidades contractuales en ejecución del contrato 234 de 2018 con la UT ICOM 2018, operador de la Mesa de Servicios de la Rama Judicial, están las de realizar un mantenimiento preventivo y correctivo a toda la infraestructura tecnológica de la Rama Judicial. Específicamente en lo relacionado con las UPS se tiene establecido que el mantenimiento preventivo debe darse periódicamente de manera semestral. Para ello se ha definido un Plan de Mantenimiento Preventivo a UPS y Aires Acondicionados para los siguientes elementos (...)*

*A pesar de los inconvenientes presentados producto de las restricciones con ocasión de la emergencia sanitaria COVID-19 que vive el país que ha afectado la movilidad de los técnicos, el acceso a sedes judiciales y la consecución de algunos repuestos, actualmente la UT ICOM 2018 ejecuta el Plan de Mantenimiento a UPS y Aires Acondicionados en todas las Seccionales de acuerdo con el cronograma definido para este semestre y que va hasta el 16/12/2020.*

*Adicionalmente y como parte de la ejecución del Plan de Inversiones para el año 2020 se contempló al Adquisición e Instalación de Unidades Ininterrumpidas de Potencia para la Rama Judicial de acuerdo con las necesidades reportadas por las direcciones seccionales. Es así como se adelantó el proceso precontractual Subasta Inversa Electrónica 04 de 2020 y a través del cual se seleccionó el contratista que suministrará e instalará un total de 52 UPS de gran capacidad y que incluye la adecuación de las acometidas eléctricas correspondientes, la instalación del DPS y del aire acondicionado para las UPS que lo necesiten. (...)*

*Frente a los elementos de cableado estructurado, dentro de las actividades de mantenimiento preventivo referidas en el Anexo técnico del contrato 234 de 2018 Mesa de Servicios de la Rama Judicial, actualmente en ejecución, también se ha definido lo correspondiente a las redes de cableado estructurado en los edificios de la Rama Judicial (...)*

*Con la ejecución de este mantenimiento y su seguimiento y control por parte, no solo de la interventoría del contrato de mesa de servicios, sino de los coordinadores de soporte tecnológico en cada seccional, se logrará que cada centro de cableado esté debidamente organizado para todos los puntos y enlaces de red conectados, equipos activos, gabinetes y canalizaciones. Adicionalmente de poder contar con los esquemas y mapas de red correspondientes a cada edificio.*

*Es importante resaltar que con el plan de inversiones del año 2019 la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial celebró el contrato No 164 de 2019 con el que se realizó el diagnóstico y diseño de cableado estructurado para 53 edificios de la Rama Judicial a nivel nacional. Los diseños incluyen la solución para optimizar el uso de las redes de datos y eléctricas reguladas acorde con las recomendaciones y estándares internacionales en cableado estructurado. Se ha proyectado que con los Planes de Inversiones de los años 2021 y 2022 se puedan implementar las soluciones diseñadas y por tanto dar solución definitiva a los problemas de obsolescencia tecnológica en redes de datos en los edificios de la Rama Judicial.”*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

La Entidad en su respuesta menciona los controles que tiene actualmente, los cuales se ha demostrado han sido ineficaces e ineficientes de acuerdo con lo observado. En ningún momento se desvirtuaron las evidencias encontradas en el desarrollo de la auditoría.

Lo evidenciado en las visitas no son hechos recientes sucedidos durante la pandemia si no aspectos que datan de tiempo atrás. En el caso actual objeto de análisis, la Entidad ha utilizado una de las técnicas de gestión de riesgos, la cual ha sido trasladar su gestión a un contratista. Lo cual, de acuerdo con señalado, no ha demostrado tener un control efectivo de los riesgos. En parte, porque se han centrado los esfuerzos en solucionar los casos mediante dotación y compras tecnológicas, pero no existe una política y procedimientos que propendan por el cuidado y preservación de los bienes una vez han sido adquiridos, de tal manera que se eliminen situaciones adversas que afectan la duración de su vida útil.

En este sentido la Contraloría si ha puesto de manifiesto las causas de lo observado, y lo hace porque esta gestión tecnológica y de riesgos se deriva en una gestión fiscal que busca alcanzar los principios de eficiencia, eficacia y economía que deben propender todas las Entidades públicas. Un aspecto claro y evidente en el caso de la desorganización de los cables de red es que estos estuvieron organizados en algún momento en su inicio, cuando se contrataron, pero no permanecieron así debido a prácticas inadecuadas, ya que estos cables no se desorganizaron por sí mismos. En las visitas también se detectaron UPS que, aunque no son nuevas, cuentan con la posibilidad de gestión remota e indudablemente fueron adquiridas con esas características, pero en la práctica no se ponen en uso.



La respuesta no desvirtúa lo observado y se configura como hallazgo en los mismos términos en que fue comunicada. No obstante, de acuerdo con los detalles revelados en la respuesta, se efectúan ajustes haciendo énfasis en las causas.

## **Hallazgo No.11 Hojas de vida de equipos tecnológicos**

### **Ley 87 de 1993**

*Artículo 2º literal a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.*

El Consejo Superior de la Judicatura ha adquirido equipos de cómputo, servidores tecnológicos para realización de audiencias mediante medios digitales, switch de comunicaciones y circuitos cerrados de CCTV, lo cual representa una inversión que supera los \$25.000 millones.

En todos ellos se han pactado servicios postventa, servicios conexos y servicio de garantía de 3 años a partir de la fecha de instalación. Lo cual considerando que se superan los 1.000 equipos recibidos en relación con estos contratos y que existe diferencia en la fecha de instalación, hace que la tarea de seguimiento al cumplimiento de estos requisitos exija la aplicación de metodologías.

Aunque se observa la adopción por parte de la Entidad de la incorporación de hojas de vida para la gestión de los bienes tecnológicos, donde se pueden registrar los mantenimientos preventivos y correctivos efectuados, no existe evidencia que demuestre que se pueden programar los primeros, indicando los insumos requeridos y las diferentes actividades a desarrollar acorde con el uso incremental que se vaya haciendo de ellos y las determinaciones técnicas del fabricante.

Adicionalmente no existe evidencia que indique que todos los equipos que se encuentran en funcionamiento se encuentren allí registrados, incluyendo los nuevos y los antiguos. Si bien se han definido algunos datos a registrar como parte del control, en la práctica no se diligencian de manera obligatoria.



Por lo cual existe riesgo de no detectar estas situaciones y no supervisar de manera eficiente el desarrollo de las actividades y servicios postventa pactados en los contratos, cuyo costo ha sido incluido dentro del valor contratado y pagado.

Situación que se presenta porque el control existente basado en las hojas de vida de los equipos tecnológicos resulta parcialmente adecuado con lo cual se presenta inobservancia de lo establecido en los lineamientos dados por MinTIC a través del manual de gobierno digital bajo el marco de lo definido en el Decreto 1008 de 2018 y Decreto 1078 de 2015, en especial las referentes a Gobierno de TI, gestión de la capacidad tecnológica y gestión de riesgos.

## **RESUMEN DE LA RESPUESTA DADA POR LA ENTIDAD - UNIDAD ADMINISTRATIVA**

*En el ejercicio del control interno que aplica a la entidad, el supervisor del contrato de interventoría Contrato 184 de 2019, suscribió oficio de 4 de septiembre de 2020, informando la asignación del personal encargado de verificar el correcto funcionamiento de Circuito Cerrado de Televisión CCTV. Al respecto al señor Joaquín Mauricio Díaz, servidor judicial asignado, tiene dentro de sus actividades, elaborar la hoja de vida del CCT y mantener actualizada conforme en el formato establecido por la entidad (Se adjunta oficio y hoja de vida con soportes).*

*Como se observa, la entidad si tiene establecidas metodologías de seguimiento en relación con este tipo de contratos.*

*Por otra parte, el pasado 15 de octubre de 2020 a las 12:19 p. m., a través del correo electrónico el contratista nos remitió los documentos del proceso post-venta, así:*

*“1. Protocolo de Comunicaciones de la Unión Temporal.*

*2. Cronograma de Mantenimientos Preventivos*

*Garantía inicio: 15 de septiembre del 2020.*

*Garantía final: 15 de septiembre del 2023.*

*3. Formatos para la ejecución de los servicios de Mantenimiento así:*

*3.1 Lista de Chequeo*

*3.2 Registro Fotográfico - Inventario*

*3.3 Entrega y retiro de equipos.”*

*Con todo, respecto al requisito descrito, se informa que el Consejo Superior de la Judicatura no tiene adoptado el MIPG, por lo cual no estamos obligados a tener la documentación descrita en la observación y en ese sentido, se solicita respetuosamente eliminarla.*

## **RESUMEN DE LA RESPUESTA DADA POR LA ENTIDAD - UNIDAD DE INFORMÁTICA:**

*El levantamiento y actualización del inventario de activos tecnológicos de la Rama Judicial se viene adelantando desde el año 2019 por parte de la UT ICOM 2018, operador de la Mesa de Servicios de la Rama Judicial y se registra en la base de datos de la CMDB (Configuration Management DataBase) como sistema que permite registrar la información de la infraestructura y gestión del servicio mediante entidades denominadas CIs (Configuration Items o Elementos de Configuración).*

*La herramienta de gestión ITSM con la que se gestionan los servicios de TI de la Rama Judicial actualmente es ARANDA, que cuenta con una solución denominada Aranda CMDB, la cual le permite almacenar toda la información de los elementos de configuración de la infraestructura de la Rama Judicial (hardware, software, documentación) en un único repositorio de datos que también puede registrar las relaciones entre distintos CIs. Estos datos se utilizan en procesos importantes como la Gestión de Incidencias, Problemas, Cambios, Peticiones de Servicios y Gestión de Activos.*

*En general, la CMDB no es solo un repositorio donde se almacena información de elementos tecnológicos, sino que, tiene como característica principal la interrelación de todos ellos, esto nos permite seguir de un elemento inicial a uno final a través de las relaciones que existen entre cada uno de ellos, incluyendo las actividades y resultados de los mantenimientos preventivos que se incorporan a la hoja de vida de los equipos en la herramienta de gestión de la Mesa de Servicios, es decir a través de Aranda CMDB.*

*En la medida que se van adquiriendo equipos tecnológicos para la Rama Judicial, producto de la ejecución del Plan de Inversiones, y una vez se adelante la Instalación y recibo a satisfacción de los mismos se van ingresando a la CMDB para su gestión y seguimientos correspondientes, incluyendo los de servicios post venta y de garantía.*

*Adicionalmente, la Entidad está en su proceso de adopción de las buenas prácticas ITIL. Dentro de ellas se encuentra la Gestión de la Configuración, para lo cual se ha definido el procedimiento respectivo cuyo objeto es controlar los elementos de configuración de la infraestructura TI con el adecuado nivel de detalle requerido por el CSJ, a través de la Base de Datos de Configuración (CMBD) y a su vez proporcionar información precisa sobre el estado real de los CIs. (Se Adjunta archivo Procedimiento Gestión Configuración y Activos)*

*Ahora bien, la herramienta ITSM ARANDA cuenta con un módulo especial de reportes denominado Aranda AQM (Aranda Query Manager) y a través del cual se pueden generar reportes especiales sobre la información registrada en la CMDB incluyendo la Hoja de Vida de Elementos de Configuración.*

*Con lo anterior se concluye que la Entidad cuenta con un sistema de información, como herramienta de gestión ITSM, para el manejo de su inventario de activos tecnológicos y sus relaciones con incidentes, requerimientos, problemas, eventos y mantenimientos preventivos y correctivos. Que dicho sistema está en permanente actualización de acuerdo con las novedades de ingreso de nuevos elementos y con*

*los mantenimientos preventivos y correctivos con suministro de repuestos que se presentan para cada elemento de configuración registrado.*

*Por las razones anteriormente expuestas, no se acepta la observación y se solicita el levantamiento de la misma.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DADA POR LA ENTIDAD – UNIDAD ADMINISTRATIVA**

De acuerdo con la respuesta dada por la Entidad se acepta parcialmente, en relación con el contrato CCTV que representa un valor aproximado de \$3.000 millones dentro de los \$25.000 mencionados al inicio de la observación. Sin embargo, aunque existe el control denominado “Hoja de Vida de Equipos” se observa que el documento contiene campos como “Fecha de Adquisición del equipo”, “Placa No.”, “Marca”, “Referencia”, “Inicio del uso del equipo”, “cuenta con manual”, que están presentes dentro del formato, pero no fueron diligenciados. En tal sentido algunos de estos datos si se observan en el reporte técnico de mantenimiento. Por lo cual se puede determinar que el control existe, pero no se aplica adecuadamente.

En cuanto al control, tampoco se evidencia que incorpore la programación de los mantenimientos preventivos y las actividades implicadas, teniendo en cuenta que todos los mantenimientos de este tipo no son iguales, más cuando los dispositivos incorporan piezas mecánicas. Por tanto, el control no adopta todos los elementos inmersos dentro de lo que se considera una hoja de vida.

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DADA POR LA ENTIDAD – UNIDAD DE INFORMÁTICA**

Si bien es cierto, la Unidad de Informática indica que ha administrado el riesgo mencionado en la observación mediante la contratación de un tercero para que lo mitigue o elimine, también es cierto que no se observa la función para programación de mantenimientos preventivos ni se indican las actividades inmersas y requeridas en la realización de estos mantenimientos. A medida que transcurre el tiempo y un equipo aumenta su uso, los mantenimientos se tornan diferentes, no obstante, no se observa este aspecto diferenciador dentro de la herramienta.

De otra parte, la Entidad no evidencia en su respuesta cuantos equipos se han registrado dentro de la funcionalidad de “Hoja de Vida”, tanto nuevos como antiguos, pero que se encuentran en funcionamiento. Tampoco se indica si se el registro abarca todos los diversos equipos tecnológicos que brindan soporte a la prestación de servicios informáticos en la Rama Judicial, como UPS, planta eléctrica, aires acondicionados, impresoras, switch, escáner, etc.

Tampoco se observa el uso del módulo de reportes para la consulta de estado actual y determinación de capacidad instalada; como ocurrió en el desarrollo del contrato de adquisición de servidores, en el que se identificaron múltiples situaciones pero ya en sitio, las cuales afectaron la oportunidad en la instalación de los equipos adquiridos.

En cuanto al procedimiento definido para la gestión de la configuración, se asemeja más a uno de gestión de incidentes, el cual no contempla la gestión de cambios, de actualización de versiones, del procedimiento para identificar diferencias entre lo registrado en el CMDB y la realidad y efectuar los ajustes respectivos, la optimización de los costos de mantenimiento y adquisición de licenciamiento, la restauración en casos de emergencia y de contingencia, la diferenciación en el procedimiento a aplicar dado que todos los activos no cuentan con el mismo soporte postventa, , la administración de versiones de software, la agrupación de los diversos perfiles de usuario en torno a configuraciones de hardware y software en busca de la homogenización y estandarización, la diferenciación entre los diferentes esquemas de soporte postventa, etc. No obstante, el documento se encuentra aprobado.

En consecuencia, la observación se mantiene como hallazgo, pero se hacen ajustes para evidenciar que, si bien existe el control, este no resulta adecuado o eficiente; de otra parte, existen deficiencias en la aplicación del control, ya que no se diligencian todos sus campos, aunque existe información o no se aplica el control a todos los equipos.

## **Hallazgo No.12 Supervisión Contrato No. 041 de 2019**



### **Ley 1474 de 2011**

*Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

*Ley 87 de 1993: Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: ... e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros...*

En el contrato No. 041 de 2019, suscrito el 14 de febrero de 2019, cuyo objeto es Renting de vehículos camionetas tipo 4x4 blindadas con destino al fortalecimiento de la infraestructura de protección de servidores judiciales clasificados con nivel de riesgo, se estableció que *“La supervisión será ejercida por el Jefe de la Sección de Transportes de la Unidad Administrativa de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus Actualizaciones en concordancia con la Ley 1474 de 2011 o la que la modifique o sustituya.”*

Y en el contrato No. 104 de 2019, suscrito el 8 de agosto de 2019, cuyo objeto es Realizar el diseño y diagramación de información para formatos impresos y electrónicos y su correspondiente impresión o grabación, por valor de \$550.000.000, se estableció que la supervisión será ejercida por *“...en su calidad de Directora (E) Administrativa de la División de Servicios Administrativos de la Unidad Administrativa de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, según lo previsto en el estudio previo, el Manual de Contratación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus actualizaciones, en concordancia con la Ley 1474 de 2011 o la que la modifique o sustituya.”*

Dentro del expediente digital suministrado por la Entidad, no se evidenciaron los documentos mediante los cuales se realizan los cambios en la supervisión, cómo se nombra y comunica dicha designación, puesto que no se encuentra el soporte que dé cuenta de dicha actuación, desconociéndose lo establecido en literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior evidencia incumplimiento de los principios de Legalidad y Responsabilidad en la ejecución de estos contratos.



## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*En las publicaciones del contrato No. 041 de 2019 realizadas en el SECOP I, se evidencia que en la “modificación 3” (Adjunto documento Modificación 3 Contrato 041 de 2019 UNP.pdf), se realizó el cambio del supervisor. Este documento, publicado en este sistema de información el 01 de noviembre de 2019, puede ser consultado en la dirección electrónica:*

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-12-9039046>.

*El documento publicado incluye la comunicación DEAJADM19-1497 de la Jefe de Sección Transportes, remitiendo el original firmado de la modificación a la División de Contratos.*

*Mediante Memorando DEAJADM19-1266 se solicitó la modificación de contratos para que el Dr. Juan de Jesús Hernández Martínez quien, como titular de la División*




*Servicios Administrativos, hiciera la supervisión garantizando que se cumpliera el objeto contractual.*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Analizada la documentación aportada por la entidad en la respuesta se confirma que efectivamente la certificación de agosto 12 de 2019, la firma la Directora (e) División de Servicios Administrativos, no se evidencia documento en donde se le asigne como supervisora del contrato. En la respuesta se menciona el Modificadorio No. 3 de fecha 29 de octubre de 2019 mediante el cual se modifica el acápite de "SUPERVISIÓN" del contrato 041 de 2019, en el sentido de sustituir al profesional que ejerce la supervisión del contrato, función que en adelante será desempeñada por la Dra. Sandra Patricia Peñuela Gutiérrez, en calidad de Jefe de la Sección de Transportes de la División de servicios Administrativos de la DEAJ, sin embargo, la funcionaria firmó los informes de agosto 27 de 2019, septiembre 25 de 2019 y octubre 18 de 2019, anteriores al modificadorio No. 3 del contrato, situación que no desvirtúa lo observado y se configura como hallazgo.

## **PUNTOS DE CONTROL**

Como resultado de la Auditoría de Cumplimiento realizada en los puntos de control Consejo Superior de la Judicatura Seccionales de Administración Judicial en Sincelejo, Bucaramanga, Valledupar y Barranquilla, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría, en atención al Objetivo Específico No.1. 

## **GERENCIA DEPARTAMENTAL DE SUCRE**

La muestra contractual examinada para la adquisición de bienes y servicios e inversión ascendió a 26 contratos que representan el 54% de los contratos celebrados en la vigencia 2019 con los recursos asignados para este rubro. Los contratos de la muestra sumaron \$7.950.494.964.

La muestra contractual verificada para la atención de la emergencia sanitaria ascendió a 8 contratos que equivalen al 36% de los contratos suscritos en el período evaluado, en los cuales se constató la pertinencia del gasto y la confirmación que se recibieron los elementos adquiridos. Los contratos de la muestra sumaron \$152.020.699.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

## Hallazgo No.13 Publicidad en el Portal del SECOP II – (D)

*Artículo 3° de la Ley 1150 de 2007*

*Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002*

*Artículo 2.2.1.1.1.7.1 de la Ley 1082 de 2015*

En la vigencia 2019 y primer semestre de 2020, la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sincelejo (Consejo Superior de la Judicatura), en cumplimiento de su misión, adelantó, entre otros, los procesos contractuales en las modalidades de contratación: Licitación Pública, Contratación Directa, Mínima Cuantía, Selección Abreviada y Ordenes de Compras.

Examinada la publicación de 22 contratos en el portal del SECOP II, se evidenció que se publicaron los documentos del proceso y los actos administrativos correspondientes a la etapa precontractual y contractual hasta la suscripción del contrato. No se publicó en el portal del SECOP II, la oferta del Adjudicatario del contrato, ni los demás documentos correspondientes a la etapa de ejecución como son las actas de recibo de bienes y/o servicios, los pagos efectuados al contratista, los informes del supervisor e interventor, entre otros, *que aprueben la ejecución del contrato como lo establece el portal de Colombia Compra Eficiente.* (Ver cuadro)

Número de Contrato	Modalidad de Contratación	Valor Total
CD 03 DE 2019	CONTRATACION DIRECTA	607.796.488
CD 05 DE 2019	CONTRATACION DIRECTA	196.559.281
CD 06 DE 2019	CONTRATACION DIRECTA	16.967.038
MC 01 DE 2019	MINIMA CUANTIA	29.856.700
CO1.PCCNTR.966525 - MC 03 DE 2019	MINIMA CUANTIA	6.100.000
CO1.PCCNTR.1058520 - MC 11 DE 2019	MINIMA CUANTIA	24.360.540
CO1.PCCNTR.1055620 - MC 12 DE 2019	MINIMA CUANTIA	36.504.200
CO1.PCCNTR.1190201 - MC 21 DE 2019	MINIMA CUANTIA	20.940.000
CO1.PCCNTR.1221322 - MC 24 DE 2019	MINIMA CUANTIA	44.200.000
CO1.PCCNTR.1230601 - MC 25 DE 2019	MINIMA CUANTIA	58.938.228
CO1.PCCNTR.1251224 - MC 28 DE 2019	MINIMA CUANTIA	65.213.666
CO1.PCCNTR.1249316- MC 29 DE 2019	MINIMA CUANTIA	55.133.250



CO1.PCCNTR.1035024 - SASIE 01 DE 2019	SUBASTA INVERSA ELECTRONICA	80.137.937
CO1.PCCNTR.1233730 - SASIP 02 de 2019	SUBASTA INVERSA PRESENCIAL	90.340.990
CO1.PCCNTR.1210706 - SAMC 01 DE 2019	MENOR CUANTIA	704.623.330
CO1.PCCNTR.1240018 - SAMC 02 DE 2019	MENOR CUANTIA	467.827.632
CO1.PCCNTR.1175934 LP 01 DE 2019	LICITACION PUBLICA	2.714.559.405
CO1.PCCNTR.1165333 - LP 02 DE 2019	LICITACION PUBLICA	1.459.555.250
CD 03 DE 2020	CONTRATACION DIRECTA	\$ 23.447.937
CD 05 DE 2020	CONTRATACION DIRECTA	\$ 56.500.000
CD 06 DE 2020	CONTRATACION DIRECTA	\$ 36.963.400
CD 13 DE 2020	CONTRATACION DIRECTA	3.120.000

Situación que obedece a deficiencias de los mecanismos control interno y fallas en la verificación de todos los documentos que se generen en la actividad contractual y que deben publicarse en el SECOP.

Trayendo como consecuencia una falta de publicidad de los procesos contractuales de la Entidad que vulnera el principio de transparencia y publicidad, impidiendo que quienes ejercen control conozcan en su totalidad los documentos producidos en los mencionados procesos contractuales.



## ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*Hubo extralimitación del equipo auditor a la hora de pedir información y concretar estas observaciones preliminares. Ejerciendo sus funciones más allá del alcance permitido, lo cual conlleva la invalidación de todo aquello constitutivo de extralimitación, para lo cual no hay mejor momento que este, dado que dichos defectos aún no se han concretado de forma sustancial y es posible subsanar lo que no esté bien.*

*Se desconoció que la auditoria que se realizaba a la Rama Judicial tenía unos objetivos claramente definidos por la misma CGR y ello se materializó a través del memorando de 1° de julio de 2020 expedido por el Contralor delegado para el sector justicia y en el cual establecieron claramente los lineamientos PVCF 2020 para auditorías del sector justicia, no contando los auditores con la autonomía para auditar aspectos más allá del alcance de lo definido en dicho Memorando.*

*En el mencionado memorando se discriminó el que sería el alcance exclusivo y limitado de la auditoria y claramente determinó que se trataba de una auditoria de cumplimiento, y que esta tenía un alcance especial. El mismo trazaba que sería una auditoria sobre la adquisición de bienes y servicios sobre la vigencia 2019, adicional*

a ello, se incluyó parte de la vigencia 2020 hasta donde iba ejecutándose la misma (el 31 de junio de 2020), sin embargo, solo sería "...para incluir la contratación realizada por la Entidad para atender la Emergencia Sanitaria generada por COVID 19)".

Llama la atención es que en esta auditoría se enfocaran precisamente en realizar una auditorías financieras y de desempeño, cuando ello no estaba permitido. De igual forma se enfocaron en auditar los contratos que no podían auditar, como aquellos originados en otras vigencias fiscales y aquellos que escapan del concepto de adquisición de bienes y servicios respecto de la vigencia 2019, o a auditar todo tipo de contratos independientemente de su finalidad, respecto de la vigencia 2020.

No obstante, las advertencias y la aparentemente innecesaria pero pertinente, puesta en conocimiento del memorando mencionado, el equipo auditor solicitó toda la información contractual que en su entender debía pedir, sin consideración a si debía ser solo una muestra de ella. Lo que se hizo fue una auditoría integral y total, cuando no se tenía la habilitación jurídica o la competencia para ello.

Este tipo de comportamientos es a todas luces contrario a la norma en la que debía fundarse la auditoría y puede tener un posible alcance disciplinario en caso de no enmendarse tal actuación.

En conclusión, debemos objetar todo tipo de observaciones que no esté relacionada con el alcance real de la auditoría, por consiguiente, no debió auditarse ningún contrato celebrado en vigencia distinta a 2019 y 2020 cuyo objetivo fuera distinto al de implementar el expediente digital y el litigio en línea, que en todo caso no sería ninguno, porque no se celebraron contratos con dicho objetivo.



Por último, durante la vigencia 2020 solo se podría auditar lo celebrado hasta el 31 de junio de 2020 cuya finalidad hubiese sido la atención de la emergencia por COVID-19, todo lo demás estaba excluido y no puede auditarse.

#### **Respuesta a la primera observación (publicidad en el SECOP).**

Se auditaron contratos que escapan al alcance de la auditoría, los cuales deben excluirse del informe los siguientes contratos:

- a. CO1.PCCNTR.96 6525 - MC 03 DE 2019, CO1.PCCNTR.11 90201 - MC 21 DE 2019 y CO1.PCCNTR.12 10706 - SAMC 01 DE 2019 los cuales son consideramos como contratos de obra por tratarse de mantenimientos sobre inmuebles por destinación, de conformidad a lo establecido en el concepto con Radicación interna: 2386 y Número Único: 11001-03-06-000-2018-00124-00 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
- b. CO1.PCCNTR.12 40018 - SAMC 02 DE 2019 por corresponder específicamente con contrato de obra pública.

*Existen contratos excluidos del deber de publicación de documentos postcontractuales, y estos son aquellos que se relacionan en la lista y corresponden a adquisiciones mediante bolsa de productos, entiéndase, Tienda Virtual y a través de órdenes de compra en dicha tienda, los cuales no deben publicarse en SECOP II, en razón al artículo 2.2.1.1.1.7.1 del decreto 1082 de 2015 que se cita en la observación. Así mismo, el sistema no permite esa opción. Por lo tanto, todas las observaciones a la no publicación de las 12 órdenes de compra reseñadas, por compras en la tienda virtual, carecen de fundamento ya que no se está contrariando la norma.*

- c. *Por último, tampoco pueden ser objeto de observación las 3 contrataciones directas por urgencia manifiesta, ya que la plataforma SECOP II no prevé la posibilidad de subir dicha documentación al sistema. Técnicamente no está previsto para ello. Esta conclusión se apoya en los actos administrativos proferidos por la CGR respecto de dichas contrataciones, las cuales encontraron ajustadas a la ley y los cuales se anexan.*

*En relación con los demás contratos, el deber de cargar la información post contractual se ha ido asumiendo en la medida en que el tiempo y la sobre carga laboral así lo permite, en la fecha ya se ha subsanado alguna de la información no reportada en esta observación, tal y como pueden consultar en la plataforma SECOP II...”*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Si bien es cierto en la fase de Planeación de la Auditoría, se le solicitó la relación de la contratación efectuada bajo el concepto de *adquisición de bienes y servicios*, tanto para la vigencia de 2019 y primer semestre de 2020, que para el último período se efectuaron con el objeto de contrarrestar la pandemia del Covid-19, reportando la Entidad al equipo auditor la relación de 48 contratos por \$8.320.143.231 suscritos en 2019 y 22 contratos por \$248.105.818 durante el primer semestre de 2020, escogiéndose, con base en lo suministrado, una muestra de 34 contratos suscritos: 26 de la vigencia 2019 y 8 del primer semestre de 2020 por \$8.102.515.663, los cuales, para el caso de 2019, fueron imputados presupuestalmente dentro de los rubros de Adquisición de Bienes y Servicios, teniendo especial cuidado en escoger los contratos de adecuación de instalaciones físicas y adquisición de bienes que estuvieren en el rubro de Inversión, pero afectados en subcuenta de Adquisición de bienes y servicios (Unidad Gasto 08); de igual manera para el caso del primer semestre de 2020, se escogieron los contratos suscritos para la prevención del Covid-19 y/o tenían su necesidad debido a la pandemia, como es el caso del alquiler y adquisición de los computadores.

Considera el equipo auditor que lo actuado se sujetó a lo ordenado en los objetivos plantados para el proceso auditor, lo que no deja duda de su legalidad, dado que:



La muestra de los contratos suscritos en las vigencias 2019 y primer semestre de 2020, están presupuestalmente imputados en el rubro de *Adquisición de bienes y servicios*, porque, si no es así, por qué los contratos de obras se ejecutaron habiéndose imputado al mencionado rubro, dado que no corresponde a la naturaleza del gasto.

Se verificó en la página web de la Rama Judicial las publicaciones de los contratos suscritos en la vigencia de 2020, específicamente en el link o vínculo de publicaciones con la plataforma del SECOP, evidenciándose que de las contrataciones directas números CD 03 de 2020, CD 06 de 2020 y CD 05 de 2020, efectuadas bajo la figura de urgencia manifiesta, se registraron el 19 de octubre de 2020 fecha posterior a la que debió hacerse el registro, en lo concerniente a informes de supervisión y pagos efectuados a los contratistas.

Con respecto a los demás contratos objeto de la presente observación y según lo evidenciado, considera el equipo auditor que el proceso de gestión contractual es deficiente en cuanto a la publicación en el SECOP de los documentos y actos producidos en las fases contractual y poscontractual, ya que de conformidad con lo previsto en el artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, y lo previsto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 y el numeral 1.3.2 del Manual de Contratación de la Rama Judicial 2020, éstos se deben publicar dentro de tres días después de su expedición, denotando falta de publicidad en los procesos contractuales.

#### **Hallazgo No.14 Solicitud Pólizas de Garantía**



*Artículo 107 de la Ley 42 de 1993, dispone:*

*“Los órganos de control fiscal verificarán que los bienes del Estado estén debidamente amparados por una póliza de seguros o un fondo especial creado para tal fin, pudiendo establecer responsabilidad fiscal a los tomadores cuando las circunstancias lo ameriten”*

*Artículo 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015:*

*La Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos y de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente.”*

En una muestra de 7 contratos verificados en el SECOP II, se evidenció que la Entidad no exigió la constitución de pólizas de garantías, que respaldara la responsabilidad del contratista en el cumplimiento y la calidad de los objetos contratados, no obstante que la norma contempla que en la modalidad de contratos de mínima cuantía y contratación directa, no es obligatorio la constitución de pólizas de garantías, no teniéndose en cuenta al estructurar

los estudios previos, la evaluación de los riesgos y el monto de los recursos invertidos.

Situación que se da por deficiencias en la evaluación del riesgo en la estructuración de los estudios previos para la adquisición de bienes y/o servicios, sin tener en cuenta los recursos a invertir y no exigir la constitución de la garantía de cumplimiento por parte del eventual contratista.

Lo que conlleva a que la Entidad Estatal se exponga a posibles incumplimientos del objeto contratado y a la calidad de los bienes adquiridos, generando también incumpliendo de las metas y objetivos institucionales.

## **ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Respecto de esta observación debemos reiterar que la misma no puede incluirse si se trata de contratos por fuera del alcance de la auditoría, por otro lado, en lo que respecta a las contrataciones directas de arrendamiento de bienes inmuebles frente a ellas se constituye una póliza que ampara los riesgos que efectivamente tienen una potencialidad de concretarse. Todas ellas cuentan con pólizas de responsabilidad extracontractual, por lo que la observación no tiene cabida al respecto.*

*En lo que concierne a la contratación directa por urgencia manifiesta debemos reiterar que la dinámica propia de estas contrataciones demanda de agilidad por lo tanto no se consideró la exigencia de constitución de pólizas, lo cual no es algo que los artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993 exijan.*

*Por otra parte, la adquisición de productos en la tienda virtual del estado colombiano a través de instrumentos de agregación de demanda, conllevan a que las garantías que deben aplicarse son las establecidas en el respectivo acuerdo marco de precios, el cual es una negociación que realiza la Agencia Colombia Compra y que escapa del control de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sincelejo, por lo tanto, tampoco es válida la observación al respecto.*

*En relación con los procesos de mínima cuantía referenciados en la observación, se hace saber que en los mismos no se solicitó la constitución de pólizas y se encuentra justificado claramente en los estudios previos, de ello hace parte el análisis de riesgos realizado, donde se puede ver que la estimación realizada denota riesgos insignificantes o moderados, por lo que era válido no acudir a dicha exigencia, la norma no exige obligatoriamente su constitución para los procesos de mínima cuantía*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

La Entidad inicia los descargos en los mismos términos de la respuesta del Hallazgo anterior, por lo que el comentario del equipo auditor a la misma se entenderá ya efectuado.

Respecto de los contratos bajo la modalidad de contratación directa números CD03-2019 y CD06-2019, por concepto de arrendamientos de sedes donde funcionan los juzgados en los municipios de Sincelejo y Guaranda, se excluyen de la observación en atención a los soportes verificados.

En lo que tiene que ver con las Órdenes de Compras números 36675-2019, 36676-2019, 37020-2019, 41949-2019, 42457-2019, 43480-2019, 43483-2019, 43486-2019 y 49117-2020, éstas se efectuaron a través de la Tienda Virtual de Colombia Compra Eficiente, dentro del proceso de contratación a través de Acuerdo Marco de Precios, el cual reglamenta respecto a las garantías, que el proveedor la constituirá a favor de Colombia Compra Eficiente y la Entidad compradora, no interviniendo la Entidad en la constitución de la mencionada garantía de cumplimiento. En razón a esta justificación por parte de la Administración, se procederá a retirar esta parte de la Observación que consta de nueve (9) órdenes de Compras.

En el caso de los contratos números CD03-2020, CD05-2020 y CD06-2020 suscritos bajo la urgencia manifiesta por el Covid-19, si bien esta modalidad está reglada por las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011, Decreto 1082 de 2015 y Decreto 537 de 2020, no se contempla la exigencia de garantías al contratista; sin embargo, debido a la cuantía de lo contratado, el primero por \$23.447.937 y segundo por \$36.963.400, la Entidad debió contemplar la posibilidad de riesgos de incumplimiento por parte del contratista, para lo cual es recomendable la exigencia de garantías que proteja el o los riesgos que puedan afectar esos recursos invertidos, permitiendo la misma resarcir el detrimento patrimonial que se pueda ocasionar al patrimonio público por el mencionado incumplimiento a las obligaciones adquiridas por los contratista.

De igual manera opera para los contratos observados de mínima cuantía números MC11-2019, MC12-2019, MC21-2019, MC24-2019 y MC29-2019; de acuerdo con esta modalidad las Entidades Estatales no están obligadas a exigir garantías en estos procesos de contratación; de exigirse las garantías debe ser una consecuencia del riesgo del proceso de contratación y del sector económico al cual pertenecen los posibles oferentes (*Manual Modalidad Selección de Mínima Cuantía de Colombia Compra Eficiente*), por tanto se debe definir bien el o los riesgos para ser cubiertos por la garantía que decida la Entidad, caso que no ocurrió en el los contratos mencionados.

Dado que la Entidad en razón a la ejecución de los contratos mencionados no tenía la obligación, según la normatividad vigente, de exigirle al contratista de la constitución de garantías fundado en el hecho de haber realizado un análisis de los riesgos y haberlo justificado en los Estudios Previos, el equipo auditor considera retirarle la connotación disciplinaria, pero no antes hacer énfasis

en el deber de la Entidad de realizar una valoración de los riesgos que se pueden presentar ante el incumplimiento del contratista.

### Hallazgo No.15 Contrato Tapabocas CD-06-2020 – (IP)

Artículo 26, numeral 1° Ley 80 de 1993, establece:

**“ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.** *En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”*

Artículo 3°, literales a y d Decreto 403 de 2020, establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL.** *La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

*1. **Eficiencia:** En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*

*(...)*

*2. **Economía:** En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados...”*

Artículos 34 y 35 ley 734 de 2002 que establece los Deberes y Prohibiciones de todo servidor público en el ejercicio de sus funciones.



El Consejo Superior de la Judicatura - Seccional Sincelejo, suscribió mediante contratación directa el Contrato No.06 del 16 de abril de 2020, por \$36.963.400, teniendo como objeto la compraventa de insumos para atender emergencia sanitaria ocasionada por el covid-19 en las sedes judiciales del departamento de Sucre, adquiriendo dentro de los elementos objeto del contrato 12.000 mascarillas blancas (tapabocas) por valor unitario de \$2.352.

Realizadas cotizaciones de dicho elemento en varios establecimientos públicos de comercio de Sincelejo, para el período 15 de marzo al 30 de abril de 2020, se determinó que los mismos tenían un precio de \$600 por unidad, presentándose una diferencia de precios de \$1.752 por unidad respecto de lo contratado por \$2.352, lo cual arroja un presunto detrimento por valor de \$21.024.000 (12.000 x \$1.752) de acuerdo con las cantidades compradas, en atención a la siguiente tabla:

**Tabla No.1**  
**Cálculo Total por Diferencias de Precios Unitarios**

Elemento	Cantidad	Valor Unitario Según Contrato	Valor Total Contrato	Valor Unitario Según Cotización	Diferencia de Valores Unitarios Contrato Versus Cotización	Valor Presunto Detrimiento
Mascarillas blancas (Tapabocas)	12000	\$2.352	\$28.224.000	\$600	\$1.752	\$21.024.000

Fuente: Información contractual y cotizaciones efectuadas

Hechos que se presentan por deficiencias en los mecanismos control interno y debilidades en el estudio de mercado en cuanto a los precios de los elementos en la etapa precontractual.

Situación que genera como consecuencia el pago excesivo en los elementos adquiridos, por consiguiente, para determinar si estos hechos pudieron generar un presunto daño al patrimonio público se adelantará una indagación preliminar.

### **ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Esta pandemia afectó la economía del todo el planeta dado que obligó al confinamiento y con ello, una parálisis en la producción industrial y la movilidad de bienes y personas. Por lo tanto, resultaría impensable que la producción, distribución y consumo de bienes destinados a atender la emergencia no se viera afectados en sus valores normales, pero resultaría absolutamente absurdo e ilógico hacer un análisis de mercado para esas fechas y que no arrojará resultados consecuentes con dichas consecuencias económicas de la pandemia.*

*Por lo expuesto es fácil concluir que un análisis de sobrecostos hecho por el equipo auditor no tiene ningún tipo de valor probatorio y no debería ser usado para sustentar un hallazgo. La metodología empleada dista muchísimo de los requisitos mínimos que se deben tener en cuenta para estimar costos de mercado y menos para estimar sobre costos en una contratación pública.*

*Los únicos factores que tienen en cuenta que es el tiempo y el valor unitario de un bien, son insuficientes para llegar a una conclusión seria que atienda el contexto particular en el que se encontraba la economía y el mercado para ese tipo de productos en dos momentos muy específicos, pero a la vez distintos.*

*No es posible determinar los precios de un bien adquirido en medio de la peor pandemia que ha azotado al mundo en los últimos años y a Colombia en los últimos siglos, haciendo una abstracción de dicho contexto, porque el resultado carecería de fundamento.*



Por otra parte, con las cotizaciones solicitadas se denota que no se tuvieron en cuenta todos los costos asociados a la contratación con el Estado, en especial, la contratación de urgencia manifiesta que se llevó a cabo, por lo tanto, es básico pensar que las comparaciones se hacen entre iguales, y no podemos, sino, entender que, al no considerarse las mismas condiciones, no es viable hacer una comparación de la cual extraer conclusiones válidas.

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La declaratoria de Urgencia Manifiesta señalada por el Consejo Superior de la Judicatura, no es excusa para observar una mínima planeación para celebrar este tipo de contratos especialmente en el análisis de las condiciones del mercado, teniendo en cuenta la pluralidad de cotizaciones del mercado; en el Estudio del Sector que efectuó la Entidad, se manifestó que se había verificado a las empresas ubicadas en el departamento de Sucre debido al alto riesgo en el cumplimiento del contratista, *“en cuanto a la disponibilidad, garantías de entrega y el transporte de la mercancía a la ciudad destino...”*, realizándose consulta en cinco (5) establecimientos que venden los elementos requeridos, de manera telefónica, argumentando éstos que existía escases de tales elementos y que sus precios pudieren estar por encima de los del mercado en condiciones normales; sin embargo en la verificación de los documentos que integran el expediente digital proporcionado, se evidenciaron dos cotizaciones: la del contratista y la de la empresa *Produce*, la misma que sirvió de contratista para el contrato CD 3-2020 siendo el precio unitario, más la carga impositiva, de \$2.400 por mascarilla desechable.



Los precios de las cotizaciones fueron los siguientes:

**Tabla No.2 Comparación de Cotizaciones sin IVA**

Concepto	Cantidad	Produce (Sin Iva)		Alfa Supplies SA (Sin Iva)	
		Valor Unitario	Total	Valor Unitario	Total
Mascarillas Blancas	12.000			2.352	28.224.000
Tapabocas desechable		2900	34.800.000		

Fuente: Expediente contractual

Si notamos en el valor de los precios unitarios, ya en el mes de abril tenía la tendencia a disminuir lo correspondiente a los elementos de bioseguridad como el tapabocas desechable, más aún, según el Decreto 551 de fecha 15 de abril de 2020, el gobierno nacional declaró exento del IVA estos elementos, lo que disminuye el precio final para la venta, restándole carga impositiva. No obstante, en verificación de la documentación que componen el expediente digital proporcionado, como en el SECOP, no existen otras cotizaciones que demuestren otros valores de referencia tomados por parte de la Entidad. Aún cuando en los descargos citan lo consignado en la Circular No. 6 de fecha 19

de marzo de 2019, emitida por la CGR, en la cual se prescribe lo pertinente, así:

“(…)

4.3. *Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio, en el momento de su suscripción...*”

Tal y como observamos no existe evidencia que se haya efectuado cotizaciones en los establecimientos que mencionaron, con excepción de Produse, respecto de los precios de los elementos contratados, no siendo realidad lo afirmado en sus descargos.

La Ley 80 de 1993, artículos 42 y 43, señala lo concerniente a la Urgencia Manifiesta, la cual es utilizada por la administración pública cuando requiere actuar de manera inmediata, no obstante, no es obstáculo para que no se observen los Principios de Control Fiscal de Eficiencia y Economía, que predicen que se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

Referente a si se ajustaba metodológicamente las cotizaciones efectuadas por el equipo auditor, se realizaron varias cotizaciones, de varios elementos de bioseguridad entre ellos los tapabocas, a establecimientos públicos de venta de éstos, así:

Casa del Médico  
Dotaciones Médico-Hospitalarias  
Almacén Médico  
Alfa Suplies SAS  
Almacén FEYGO



Obteniéndose respuesta a tales solicitudes de:

Almacén Médico  
Casa del Médico  
Almacén FEYGO

Se aclara que el período en los que se solicitaron las cotizaciones de precios de los elementos corresponde del 15 de marzo al 30 de abril de 2020, para configurar las circunstancias de modo, tiempo y lugar, al considerarse las fechas de suscripción del contrato, o sea, los precios que oscilaban en ese período, la cual fue respondida por los establecimientos solicitados sin que advirtieran ninguna variación, no como argumenta la Entidad en su Respuesta, que considera que el rango es muy amplio.

Al respecto de las existencias de los elementos con que contaban los establecimientos en el período cotizado, el de la Casa del Médico certificó al equipo auditor, que sí contaba con tales elementos en ese período y en la cantidad solicitada, lo que deja sin piso las dudas de la Entidad en cuanto a la capacidad de existencias para ser entregadas en caso de una probable compra en las cantidades solicitadas en el Contrato CD 06-2020.

En atención a lo argumentado por la Administración respecto de las cotizaciones efectuadas a precios unitarios de los elementos sin tener en cuenta la carga impositiva, el equipo auditor realizó el ejercicio de diferencia de precios sumándole la carga impositiva al valor unitario cotizado generador de la diferencia (restándole el IVA), estableciéndose lo siguiente:

**Tabla No.3 Cálculo Precio Unitario Mascarilla con Carga Impositiva Establecimiento Casa del Médico**

Valor Unitario (antes de impuestos)	600
Valor Precio de Venta antes de impuestos	900.000

Cantidad	12.000
Valor Unitario de Venta (\$)	663
Valor Total de Venta (\$)	<b>7.956.000</b>

Concepto del Descuento	%	Base	Valor Descuento
IVA	19.0%	0	0
Rete IVA	15.0%	0	0
Retención en la Fuente por compras	2.5%	7.956.000	198.900
Rete ICA	1.0%	7.956.000	79.560
Estampilla Pro-Hospital Universitario de Sincelejo	1.0%	7.956.000	79.560
Estampilla Pro-Universidad de Sucre Tercer Milenio	1.5%	7.956.000	119.340
Estampilla Pro-Bienestar del Adulto Mayor Dpto. de Sucre	3.0%	7.956.000	238.680
Estampilla Pro-Electrificación Rural Departamento de Sucre	0.5%	7.956.000	39.780
<b>TOTAL DESCUENTOS TRIBUTARIOS DIRECTOS</b>			<b>755.820</b>

Cálculos del efectuados por el Equipo auditor



**Tabla No.4**

**Diferencia Precio Unitario Mascarilla con Carga Impositiva**

Cantidad	Alfa Supplies SA Sin Iva		Casa del Médico Sin Iva		Diferencia
	Valor Unitario	Total	Valor Unitario	Total	
12000	2.352	28.224.000	663	7.956.000	<b>20.268.000</b>

Fuente: Expediente contractual

En atención a lo calculado observamos que persiste la diferencia de precios por \$20.268.000, que representaría el presunto detrimento por sobrecosto en la adquisición de mascarillas desechables.

No obstante, con el ánimo de reunir más evidencias que conduzcan a la certeza del daño, se determinó solicitar apertura de indagación preliminar ante estos hechos.

**Hallazgo No.16 Obras Ejecutadas Contrato No. SAMC 02 de 2019 (D) (F)**

*Artículo 26, numeral 1° Ley 80 de 1993, del PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.*

*Decreto 403 de marzo 16 de 2020, mediante el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del Control Fiscal, en el artículo 3°, literales a y d, PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL*

*Artículo 84 de Ley 1474 de 2011, FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.*

*Parágrafo 1o., numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.*

La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Sincelejo suscribió el Contrato No. SAMC 02 de 2019 el 4 de diciembre de 2019, con un Consorcio, identificado con el NIT. 901.350.xxx, con Acta de Inicio del 14 de enero de 2020, por valor inicial de \$467.827.632 y un Adicional por \$91.501.914, siendo el objeto el mantenimiento y reparaciones a las torres "a", "b" y "c" del Palacio de Justicia de Sincelejo.

Mediante visita técnica efectuada a las obras ejecutadas en el presente Contrato, se realizó la medición de cantidades susceptibles de verificación encontrándose acordes a lo pagado según el Acta Final de Obra; no obstante lo anterior, se determinó lo siguiente:

**Sobrecostos en ítem contractuales y obras no previstas.**

En la verificación de la documentación suministrada por la Entidad se encontró que la oferta del contratista, presentó una desviación económica sustancial en

los ítems 1.21 y 2.39 Pintura tipo 1 en vinilo, frente al Estudio de Mercado realizado por la Administración Seccional, sin embargo, se continuó con el proceso de contratación generando un presunto sobrecosto en la ejecución de la obra, lo que se puede apreciar en la siguiente tabla en la que se realizó una estimación de la diferencia por unidad de los ítems mencionados, comparando el precio contractual frente al valor más alto de las cotizaciones del estudio de mercado realizado, así:

**Tabla No.5**  
**Cálculo de Diferencias de Valores Unitarios Cotizaciones Vs. Contratados**

Ítem	Descripción	Unidad	Cotización 1	Cotización 2	Precio Contractual	Sobre Costo	Sobrecosto Porcentual
1,21	Pintura Tipo 1 en vinilo	M2	14.500	12.500	18.000	3.500	19,4%
2.39	Pintura Tipo 1 en vinilo	M2	14.500	12.500	18.000	3.500	19,4%

Fuente: Cálculos basados en Información contractual suministrada por la Entidad.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia la omisión por parte del Grupo Técnico Evaluador de la Entidad contratante en la verificación de los ítems contractuales, donde se confirman valores unitarios muy superiores a las cotizaciones del estudio de mercado, que incidieron en el valor final del Contrato.

En la siguiente tabla, se incluyen las cantidades pagadas en los ítems de pintura tipo 1 en vinilo en el componente de Covid-19 del presupuesto, al ser la misma especificación del valor, así:

**Tabla No.6**  
**Estimación del Sobrecosto en los Ítems Contractuales de Pintura**

Ítem	Descripción	Unidad	Sobre costo (\$)	Cantidad Pagada Según Acta Final de Obra	Vr Parcial (\$)
1,21	Pintura Tipo 1 en vinilo	M2	3.500	582	2.036.650
2.39	Pintura Tipo 1 en vinilo	M2	3.500	268	938.630
34C	Pintura Tipo 1 en vinilo	M2	3.500	685,42	2.398.970

Fuente: Cálculos efectuados a partir de la información contractual suministrada.

En las actividades no previstas pactados en el desarrollo del contrato se encuentra el ítem *ONP 1 PINTURA DE MUROS TIPO 1 EN VINILO (LINEAL)*, que según lo verificado en obras, corresponde a franjas de menos de 0.5 m; en el Análisis de Precios unitarios (APU) de este ítem, se observa la estimación del rendimiento por cuñete de pintura (5 galones) de 0.0125 por metro lineal de 0.5 m, el cual es el equivalente a 16 m2 por galón de pintura, muy inferior a los rendimientos estipulados por los fabricantes que oscilan entre 25 m2 y 30 m2 para obra nueva sobre estuco y entre 30 m2 y 40 m2 para repintes.



**Tabla No.7**  
**Análisis de Precios Unitarios de Actividades no Previstas**  
**Ítems Pintura de Muros**

ITEM:	ONP 1		UNIDAD: ML		
ACTIVIDAD:	PINTURA DE MUROS TIPO 1 EN VINILO (LINEAL)				
<b>I. MATERIALES:</b>					
Item	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Vr. Parcial	
HOJA LIJA AGUA 9*11 # 150	UN	0,0070	\$ 1.500,00	\$ 10,50	
PINTURA VINILO TIPO 1	CUNETE	0,0125	\$ 220.000,00	\$ 2.750,00	
AGUA	LT	1,0000	\$ 140,00	\$ 140,00	
			DESPERDICIO	\$ 145,03	
(A) Subtotal Materiales:				\$ 3.045,53	
<b>II. EQUIPOS Y HERRAMIENTA:</b>					
Item	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Vr. Parcial	
HERRAMIENTAS MENORES.	%MO	0,0150	\$ 4.242,70	\$ 63,64	
ANDAMIOS Y TABLONES	GLO	0,1100	\$ 15.000	\$ 1.650,00	
(B) Subtotal Equipos y Herramientas:				\$ 1.713,64	
<b>III. MANO DE OBRA:</b>					
Item	Unidad	Rendimiento	Vr/	Vr. Parcial	
CUADRILLA	hc	0,1450	\$ 29.260	\$ 4.242,70	
(C) Subtotal Mano de Obra:				\$ 4.242,70	
<b>IV. TRANSPORTE:</b>					
Item	Unidad	Cantidad	Vol/ Peso	Tarifa	Vr. Parcial
(D) Subtotal Transporte:				\$ -	
<b>COSTO DIRECTO:</b>				\$ 9.001,87	



Esta subestimación genera un sobre costo en el valor del ítem, debido a que implica una mayor cantidad de pintura de la realmente requerida, de acuerdo con el siguiente cálculo real de pintura tipo 1 que debió haberse utilizado:


Tomando el valor de rendimiento más favorable a constructor, utilizamos 25 m<sup>2</sup>/ galón, para estimar el valor real del ítem de pintura de muros tipo 1 en vinilo (lineal).

Procedemos a calcular el rendimiento así:

Si 1 galón de pintura rinde 25 m<sup>2</sup>, implica que para 1 m<sup>2</sup> se requieren 1/25 galones lo que es igual a 0.04 galones/m<sup>2</sup>; pero si solo se va a pintar 0.5m por metro lineal, la cantidad de pintura utilizada sería la mitad, es decir 0.02 galones/metro lineal; ahora, como la unidad tomada en el APU es de un cuñete, que corresponde a 5 galones, se deben convertir las unidades, un galón equivale a 1/5 de cuñetes, que es igual a 0.2, entonces 0.2 cuñetes/galón x 0.02 galones /ml es igual a 0.004 cuñetes/ml, siendo este último el valor del rendimiento con el que se debe calcular el precio unitario.

En la siguiente tabla se estima el APU con un rendimiento de 25 m<sup>2</sup>, con el fin de calcular el valor del precio unitario real del ítem *PINTURA DE MUROS TIPO 1 EN VINILO (LINEAL)*.

**Tabla No.8**  
**Análisis de Precios Unitarios Estimados**

ITEM	ONP-1			Un: m	
ACTIVIDAD	PINTURA DE MUROS TIPO 1 EN VINILO (METRO LINEAL)				
<b>1. MATERIALES</b>					
<b>Ítem</b>	<b>Unidad</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Vr. Unitario</b>	<b>Vr. Parcial</b>	
Hoja de lija agua 9*11 #150	Unidad	0,007	1500	10,5	
Pintura vinilo tipo 1	Cuñete	0,004	220000	880	
Agua	Lt	1	140	140	
			Desperdicio	51,525	
					<b>\$1.082,03</b>
<b>2. EQUIPOS Y HERRAMIENTA</b>					
<b>Ítem</b>	<b>Unidad</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Vr Unitario</b>	<b>Vr Parcial</b>	
Herramientas menores	% MO	0,015	4242,7	63,6405	
Andamios y tablonos	glo	0,11	15000	1650	
					<b>\$1.713,64</b>
<b>3. MANO DE OBRA</b>					
<b>Ítem</b>	<b>Unidad</b>	<b>Rendimiento</b>	<b>Vr. Unitario</b>	<b>Vr. Parcial</b>	
Cuadrilla	hh	0,145	29260	4.242,7	
					<b>\$4.242,70</b>
<b>4. TRANSPORTE</b>					
<b>Ítem</b>	<b>Unidad</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Tarifa</b>	<b>Vr parcial</b>	
				<b>Costo Directo</b>	<b>\$7.038,37</b>

Fuente: Cálculos efectuados por el equipo auditor.

El cálculo del ítem *PINTURA DE MUROS TIPO 1 EN VINILO (METRO LINEAL)* con el rendimiento real, arroja un valor de \$7.038, 37, con una diferencia de \$1.963,50 por unidad, frente al valor pactado durante el desarrollo del Contrato de \$9.001,87, de acuerdo con la siguiente tabla:

**Tabla No.9**  
**Cálculo Valor Unitario Ítem Metro de Pintura Muros**

Ítem	Descripción	Unidad	Vr. Ítem Obra no Previstas	Vr Ítem Calculado	Diferencia
ONP-1	PINTURA DE MUROS TIPO 1 EN VINILO (METRO LINEAL)	m	\$9.001,87	\$7.038,37	\$1.963,50

Fuente: Cálculos efectuados por el equipo auditor

En el componente de Covid, también se realizó pago por ítem de pintura de muros tipo 1 en vinilo pagado por m, por lo que incluye en el cálculo del posible daño.

**Tabla No.10**  
**Cálculo de Diferencia Pagada por Metro de Pintura**

Ítem	Descripción	Unidad	Sobre costo (Diferencia) (\$)	Cantidad Pagada Según Acta Final de Obra(\$)	Valor Parcial (\$)
ONP-1	PINTURA DE MUROS TIPO 1 EN VINILO (METRO LINEAL)	M	1.963,50	300,22	589.481,97
33C	PINTURA TIPO 1 EN VINILO	M	1963,5	324,02	636.213,27

Fuente: Cálculos efectuados or el equipo auditor

Teniendo en cuenta el Análisis de Precios Unitarios contractuales y el cálculo de los mismos efectuados por el equipo auditor, con base en las cantidades finales pagadas por la Administración Seccional en el presente Contrato por concepto de ítems ejecutados de pintura de muros tipo 1, se determinó que existe detrimento de recursos de la Entidad por **\$8.642.628,29** incluido AIU, por sobrecosto por unidad pagada estimada en el presente análisis presentado en la siguiente tabla, así:

**Tabla No.11**  
**Cálculo de Sobrecostos en Ítem de Pintura**

Ítem	Descripción	Unidad	Sobrecosto (\$)	Cantidad Pagada Según Acta Final de Obra	Vr Parcial
1,21	Pintura Tipo 1 en vinilo	M2	3.500	582	2.036.650,00
2.39	Pintura Tipo 1 en vinilo	M2	3.500	268	938.630,00
2.39	Pintura Tipo 1 en vinilo	M2	3.500	685,42	2.398.970,00
ONP-1	PINTURA DE MUROS TIPO 1 EN VINILO (METRO LINEAL)	M	1.963,50	300,22	589.481,97
33C	PINTURA TIPO 1 EN VINILO	M	1963,5	324,02	636.213,27
				Costo Directo	6.599.945,24
				Administración 23%	1.517.987,41
				Imprevistos 2%	131.998,90

Utilidad 5%	329.997,26
Iva sobre utilidad 19%	62.699,48
<b>Vr Total</b>	<b>8.642.628,29</b>

Fuente: Cálculos efectuados por el equipo auditor

Situación que se presenta por debilidades en la supervisión del Contrato y de la interventoría, al no realizar la revisión sobre actividades ejecutadas y pagadas en lo correspondiente a los Análisis de Precios Unitarios (APUS) presentados por el contratista a efectos de verificar que no existen mayores costos por precios unitarios con errores que afectan el valor total del contrato, trayendo como consecuencia mayores cantidades pagadas que se convierten en detrimento de los recursos de la Entidad por **\$8.642.628,29**.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal con connotación disciplinaria.

## RESUMEN ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“(...)

**. La ilegal ruptura de la integralidad del contrato de obra.** Respecto de este punto tratare de ser mucho más breve, y para ello comenzaremos por decir que los contratos de obra como el que nos corresponde estudiar, comprende integralmente la realización de unas adecuaciones y mantenimientos, los cuales están integrados a su vez por grupos de ítems distintos, sin embargo, ello no es óbice para que sea posible hacer un análisis de sobrecostos atendiendo a cada uno de los ítems individualmente considerados porque ello es un absurdo que va contra de la lógica contractual dispuesta en la ley 80 de 1993...

(...)

En el asunto en concreto debemos tener claro que, si el oferente del contrato en mención presentó su oferta ganadora con un precio unitario por encima del estimado por la entidad, obligatoria e irremediamente debió presentar o varios ítems por debajo de los precios estimados por la entidad para compensar lo que, para él, en su análisis, consideraba era el precio que le representaba ese ítem. En esos casos quien asume el riesgo de no ser seleccionado es el, pero, lo compensa de tal manera que no sobrepasa a los valores estimados totales de la obra considerada en su integridad.

En este orden de ideas resulta irrelevante si el precio de algún ítem está por encima del precio establecido por la entidad, si en todos los demás esta tan por debajo, que compensa el valor general y representa un ahorro para la entidad, tal y como efectivamente ocurrió. Si la interpretación de la auditoría fuera validada, llegaríamos al absurdo de necesitar llevar todo a los precios determinados por la entidad en su análisis y por ende, habría que compensar al contratista para evitar un desequilibrio y ello no tiene razón de ser...”

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En lo que tiene que ver con el punto del sobreprecio del ítem de pinturas tipo 1, La entidad en su respuesta no aporta ningún elemento probatorio que evidencien que los precios de ítems contratados no están por encima de los precios del estudio de mercado elaborado por la entidad, así como tampoco se suministran evidencias que desvirtúen el posible detrimento ocasionado por errores en la estimación de precio unitario de los ítems no previstos de pintura tipo 1 por metro lineal.

Si bien es cierto, el presente Contrato se suscribió bajo la modalidad de precios fijos unitarios, en este sentido cada ítems del contrato ha recibido desde la etapa de planeación un análisis de costos por parte de la entidad contratante, y cada ítems y sus modificaciones debe ser analizado de manera individual y en caso de ocurrir debe ser objeto de mayores y menores cantidades de obra, por lo tanto no se puede realizar un análisis fiscal de la totalidad de la ecuación contractual como ocurre en la modalidad de precio global, por lo cual el aumento injustificado de un ítem (sobreprecio), nos puede llevar a un detrimento patrimonial, aunque otro ítem del contrato se disminuye en proporción no implica el principio de unidad de caja.

En consecuencia, la observación tiene incidencia fiscal en la cuantía establecida \$8.642.628, observando además que su cuantificación proviene del análisis de precios unitarios (APU), que se hizo del rendimiento por galón o su conversión, por metro lineal, para llegar a estimar el valor unitario real del ítem pintura en muro tipo 1 en vinilo (lineal).

### **Hallazgo No.17 Descuento por Concepto de Estampillas Pro-Electrificación Rural y Universidad de Sucre, TERCER MILENIO (D) (OI)**

*La Ordenanza No. 023-2018, por la cual se ordena la emisión de la estampilla Pro-Electrificación Rural, se determinan las tarifas, y se dictan otras disposiciones, de fecha 19 de noviembre de 2018, emitida por la Asamblea Departamental de Sucre y publicada en la Gaceta Departamental de Sucre No. 729 del 21 de noviembre de 2018.*

*La Ordenanza No. 024-2018, Por la cual se ordena la emisión de la estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, se determinan las tarifas, y se dictan otras disposiciones, de fecha 19 de noviembre de 2018, emitida por la Asamblea Departamental de Sucre y publicada en la Gaceta Departamental de Sucre No. 729 del 21 de noviembre de 2018.*

*Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.*

*La Ordenanza No. 023-2018 de fecha 19 de noviembre de 2018, dispone lo siguiente:*



**“ARTÍCULO SEXTO. HECHOS GENERADORES Y BASE GRAVABLE GENERAL:** Según los usos y tarifas de la presente ordenanza, generan la obligación de cancelar la Estampilla los siguientes hechos: Actos, Contratos y operaciones sobre las siguientes bases:

(...)

Todos los contratos y sus adiciones en valor que se suscriban a partir de la vigencia de la presente Ordenanza, que se celebren en el Departamento de Sucre, cualquiera que sea el lugar de ejecución de sus obligaciones y los contratos que se suscriban fuera del Departamento, pero cuyas obligaciones se ejecuten parcial o totalmente dentro del territorio de éste, suscritos por Entidades Descentralizadas Nacionales Unidades Administrativas Especiales de la Nación y demás entidades del Orden Nacional con o sin personería jurídica y cualquiera sea la rama del poder público al que pertenezca o al régimen especial al que estén sometidos, en los cuales estos entes actúan como contratantes. Para estos efectos se entienden incluidas dentro de esta categoría de entidades, entre otras a las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos E.S.P.D, el **Consejo Superior de la Judicatura** y todas las dependencias de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas o vinculadas, la Defensoría del Pueblo, los organismos de control nacional tales como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, el Banco de la República, las Corporaciones Autónomas Regionales y en general, todas las señaladas en el Artículo 38° de la Ley 489 de 1998.

(...)

**ARTÍCULO SÉPTIMO: USOS Y TARIFAS:** los usos y tarifas que se aplican por la Estampilla Pro-Electrificación Rural, son los siguientes.

(...)

**B.) FACTURAS Y/O CUENTAS DE COBRO:** Se causan al momento de presentar la factura y/o cuenta de cobro ante cualquiera de las entidades descritas en los párrafos del Artículo 5° de la presente Ordenanza, a la tarifa del cero punto cinco por ciento (0.5%) ...”

La Ordenanza No. 024-2018, de fecha 19 de noviembre de 2018, dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO QUINTO. Hechos Generadores y Base Gravable General:** Según los usos y tarifas de la presente ordenanza, generan la obligación de cancelar la Estampilla los siguientes hechos: Actos, Contratos y operaciones sobre las siguientes bases:

(...)

Todos los contratos y sus adiciones en valor que se suscriban a partir de la vigencia de la presente Ordenanza, que se celebren en el Departamento de Sucre, cualquiera que sea el lugar de ejecución de sus obligaciones y los contratos que se suscriban fuera del Departamento, pero cuyas obligaciones se ejecuten parcial o totalmente dentro del territorio de éste, suscritos por Entidades Descentralizadas Nacionales Unidades Administrativas Especiales de la Nación y demás entidades del Orden Nacional con o sin personería jurídica y cualquiera sea la rama del poder público al que pertenezca o al régimen especial al que estén sometidos, en los cuales estos entes actúan como contratantes. Para estos efectos se entienden incluidas dentro de esta categoría de entidades, entre otras a las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos E.S.P.D, el **Consejo Superior de la Judicatura** y todas las dependencias

de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas o vinculadas, la Defensoría del Pueblo, los organismos de control nacional tales como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, el Banco de la República, las Corporaciones Autónomas Regionales y en general, todas las señaladas en el Artículo 38° de la Ley 489 de 1998.

(...)

**ARTÍCULO SEXTO: USOS Y TARIFAS:** los usos y tarifas que se aplican por la Estampilla “Universidad de Sucre – Tercer Milenio”, son los siguientes:

(...)

**B.) FACTURAS Y/O CUENTAS DE COBRO:** Se causan al momento de presentar la factura y/o cuenta de cobro ante cualquiera de las entidades descritas en los párrafos del Artículo 5° de la presente Ordenanza, a la tarifa del uno punto cinco por ciento (1.5%) ...”

Artículo 34 de La Ley 734 de 2002, Deberes

Artículo 35, de la Ley 190 de 1995, Prohibiciones.

La Dirección Seccional de Administración Judicial de Sincelejo (Consejo Superior de la Judicatura), no descontó en los pagos a los contratistas las tarifas correspondientes a las Estampillas Pro-Electrificación Rural del 0,5% y Universidad de Sucre - Tercer Milenio el 1.5% por \$4.967.437, en los contratos que se relacionan a continuación:

**Tabla No.12**  
**Descuento por Concepto de Estampillas Pro-Electrificación Rural y**  
**Universidad de Sucre, Tercer Milenio**

No.	No. DE CONTRATO	FACTURA No.	VALOR ORDEN DE PAGO	DESCUENTOS	NETO PAGADO	ESTAMPILLA PRO-ELECTRIFICACION RURAL (0.5%)	ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DE SUCRE TERCER MILENIO (1.5%)	MONTO SIN DESCONTAR
1	CD 03 DE 2019	No. FV 008 refleja IVA por \$7.889.689	\$ 49.414.349	\$ 4.297.803	\$ 45.116.546	\$ 207.623	\$ 622.870	\$ 830.493
		No. FV 009 refleja IVA por \$7.889.689	\$ 49.414.349	\$ 4.297.803	\$ 45.116.546	\$ 207.623	\$ 622.870	\$ 830.493
		No. FV 011 refleja IVA por \$8.126.376	\$ 50.896.779	\$ 4.426.736	\$ 46.470.043	\$ 213.852	\$ 641.556	\$ 855.408
		No. FV 014 refleja IVA por \$8.126.376	\$ 50.896.779	\$ 5.282.144	\$ 45.614.635	\$ 213.852	\$ 641.556	\$ 855.408
2	CD 05 DE 2019	No. FV 1784 refleja IVA por \$1.665.600	\$ 10.431.915	\$ 994.976	\$ 9.436.939	\$ 43.831	\$ 131.495	\$ 175.326

		No. FV 1805 refleja IVA por \$2.629.895	\$ 16.471.446	\$ 1.571.017	\$ 14.900.429	\$ 69.208	\$ 207.623	\$ 276.831
		No. FV 1845 refleja IVA por \$2.708.792	\$ 16.965.592	\$ 1.618.147	\$ 15.347.445	\$ 71.284	\$ 213.852	\$ 285.136
		No. FV 1853 refleja IVA por \$2.708.792	\$ 16.965.592	\$ 1.618.147	\$ 15.347.445	\$ 71.284	\$ 213.852	\$ 285.136
3	CD 06 DE 2019	No presenta factura ni cuenta de cobro no se observa que cobre IVA	\$ 1.379.434	\$ 103.437	\$ 1.275.997	\$ 6.897	\$ 20.691	\$ 27.588
		No presenta factura ni cuenta de cobro no se observa que cobre IVA	\$ 1.379.434	\$ 103.437	\$ 1.275.997	\$ 6.897	\$ 20.691	\$ 27.588
		No presenta factura ni cuenta de cobro no se observa que cobre IVA	\$ 1.420.817	\$ 106.562	\$ 1.314.255	\$ 7.104	\$ 21.312	\$ 28.416
4	MC 01 DE 2019	No. FV 8723	\$ 530.000	\$ -	\$ 530.000			\$ -
		No. FV 8723	\$ 437.000	\$ 49.317	\$ 387.683	\$ 4.835	\$ 14.505	\$ 19.340
		No. FV 8922	\$ 836.007	\$ -	\$ 836.007			\$ -
		No. FV 8922	\$ 1.469.000	\$ 117.555	\$ 1.351.445	\$ 11.525	\$ 34.575	\$ 46.100
		No. FV 9143	\$ 1.141.003	\$ -	\$ 1.141.003			\$ -
		No. FV 9226	\$ 3.055.802	\$ 232.921	\$ 2.822.881	\$ 22.835	\$ 68.505	\$ 91.340
		No. FV 8616	\$ 530.000	\$ 45.390	\$ 484.610	\$ 4.450	\$ 13.350	\$ 17.800
		No. FV 8616	\$ 360.000	\$ -	\$ 360.000			\$ -
		No. FV 8661	\$ 500.000	\$ -	\$ 500.000			\$ -
		No. FV 8661	\$ 590.000	\$ 55.590	\$ 534.410	\$ 5.450	\$ 16.350	\$ 21.800
		No. FV 8902	\$ 745.000	\$ 66.555	\$ 678.445	\$ 6.525	\$ 19.575	\$ 26.100
		No. FV 8902	\$ 550.000	\$ -	\$ 550.000			\$ -
		No. FV 8700	\$ 676.018	\$ -	\$ 676.018			\$ -
		No. FV 8700	\$ 1.343.175	\$ 102.979	\$ 1.240.196	\$ 10.096	\$ 30.288	\$ 40.384
		No. FV 8778	\$ 880.000	\$ -	\$ 880.000			\$ -
		No. FV 8778	\$ 2.034.776	\$ 148.654	\$ 1.886.122	\$ 14.574	\$ 32.922	\$ 47.496
No. FV 8851	\$ 612.660	\$ -	\$ 612.660			\$ -		
No. FV 8851	\$ 890.080	\$ 76.639	\$ 813.441	\$ 7.514	\$ 22.541	\$ 30.055		

No. 9119	FV	\$ 1.040.000	\$ -	\$ 1.040.000			\$ -
No. 9119	FV	\$ 1.834.389	\$ 146.594	\$ 1.687.795	\$ 14.372	\$ 43.116	\$ 57.488
No. 9053	FV	\$ 730.058	\$ -	\$ 730.058			\$ -
No. 9053	FV	\$ 1.755.471	\$ 126.762	\$ 1.628.709	\$ 12.428	\$ 42.683	\$ 55.111
No. 8995	FV	\$ 450.000	\$ -	\$ 450.000			\$ -
No. 8995	FV	\$ 1.380.000	\$ 93.330	\$ 1.286.670	\$ 9.150	\$ 27.450	\$ 36.600
				<b>Total</b>	<b>\$4.967.437</b>		

Situación que se genera por deficiencias en los mecanismos control en cuanto al tema de las deducciones obligatorias en los pagos a los beneficiarios, lo que trae como consecuencia que se produzcan sanciones por parte de las Entidades receptoras de esos descuentos y que los beneficiarios de los pagos dispongan de unos recursos que no les pertenece. Hechos que se pondrán en conocimiento de la Gobernación del Departamento de Sucre.

Hallazgo con incidencia disciplinaria.

## ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*Respecto de esta observación debemos dejar claro que el equipo auditor no solicitó información respecto de la gestión de recaudo de los impuestos mencionados en el anexo de la observación, por lo tanto, no se pudo aclarar que, no obstante, los recaudos no aparecen reflejados como descuentos los mismo se estaban haciendo y de algunos de los indicados ya se ha cumplido la gestión, con los demás nos encontramos en dicho trámite.*

*Por otro lado, que a la fecha no se haya hecho el recaudo no constituye un detrimento en la medida en que la entidad no he tenido que asumir el pago de dichos recursos.*

*De conformidad con lo expuesto solicitamos modificar la observación en la medida en que la gestión de recaudo se está haciendo y se están obteniendo los debidos resultados...*

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO:

Se le aclara a la Entidad que en la comunicación de esta observación no se le ha dado la connotación fiscal, en el entendido que el hecho no reúne las características señaladas en artículo 6° de la Ley 610 de 2010 (*Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020*), para definirse como daño fiscal a los recursos del Estado.

Si bien es cierto la Entidad en su respuesta adjunta los comprobantes de consignación por valores de \$1.161.084 y \$3.483.253, consignados a las cuentas bancarias números 2062000086497 de Fiduciaria FID (Davivienda)

del Departamento de Sucre - Estampillas Pro Electrificación Rural y 206200086505 a nombre de Fiduciaria FID(Davivienda) Departamento de Sucre -Estampilla Pro Universidad de Sucre, por concepto del descuento dejado de realizar en la Obligación No. 4320 correspondiente al pago efectuado al Consorcio Mantenimiento RJ 2020 en atención a la ejecución del Contrato No. SAMC 02 DE 2019, sin embargo, manifiesta que se están realizando los recaudos; es decir, no se evidencia ningún otro recaudo con excepción del aportado en la respuesta. Por lo anterior se mantiene lo observado y se constituye en hallazgo.

### **BENEFICIO DE AUDITORÍA (BA)**

Dentro del proceso auditor se obtuvo el siguiente beneficio de auditoría:

El Consejo Superior de la Judicatura-Seccional Sincelejo suscribió mediante contratación directa el Contrato No.03 de marzo 24 de 2020, por valor total de \$23.447.937 (inicial \$19.313.613 y adicional No.1 por \$4.134.324), siendo el objeto la compraventa de insumos para atender emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19 en las sedes judiciales del departamento de Sucre; adquiriendo, dentro de los elementos objeto del contrato, 1.500 tapabocas desechables por valor unitario de \$4.200.

Realizadas cotizaciones de dicho elemento en varios establecimientos públicos de comercio de Sincelejo para el período 15 de marzo al 30 de abril de 2020, se determinó que los mismos tenían un precio de \$600 por unidad, presentándose una diferencia de precios de \$3.600 por unidad respecto de lo contratado por \$4.200, lo cual arroja un presunto detrimento por valor de \$5.400.000. Hechos que fueron puestos en conocimiento de la Entidad mediante la comunicación de la observación.

El representante legal de la empresa contratista, en asocio con la Entidad, allega junto con la respuesta a la observación comunicada, copia del comprobante de consignación No.00872532 de fecha 21 de octubre de 2020, en el cual realiza consignación por \$5.400.000 a la Cuenta Corriente No. #050000249 – DTN-RECAUDO CUOTAS PARTES FONDOS COMUNES del Banco Popular perteneciente a la Rama Judicial, lo que se convirtió en un beneficio de auditoría dentro del proceso auditor.

### **GERENCIA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER**

La muestra contractual para examinar el proceso de adquisición de bienes y servicios e inversión fue de \$15.516.188.643, que corresponde a 17 contratos y representa el 64% de los celebrados en la vigencia 2019 con los recursos asignados para este rubro.



Y para verificar la atención de la emergencia sanitaria, fue de \$188.291.030, con 8 contratos que equivalen al 38% de los suscritos en el período evaluado.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

### **Hallazgo No.18 Estudio Previo Contratos de Arrendamiento de Inmuebles (D)**

*Artículo 23 de la Ley 80 de 1993 De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.*

*Artículo 2.8.4.3.3 del Decreto 1068 de 2015, Oferta más favorable.*

*Artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, Arrendamiento de bienes inmuebles.*

*Ley 734 de 2002, artículo 34, establece los deberes de todo servidor público.*

La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga del CSJ, en la vigencia fiscal 2019, suscribió el contrato de arrendamiento No. 081 de 2019, con fecha de inicio el 1° de noviembre de 2019 con vigencia hasta el 31 de julio de 2022, cuyo objeto es el “*Arrendamiento de un Inmueble para el funcionamiento de las instalaciones del archivo central y bodega del almacén de la Rama Judicial de Bucaramanga*”, por valor de \$2.146.925.143; así mismo, el contrato de arrendamiento No. 085 de 2018, con fecha de inicio el 1° de noviembre de 2018 con vigencia hasta el 31 de octubre de 2019, por valor de \$738.000.000.

Del análisis al expediente contentivo de los soportes del proceso contractual, a folio 17 del Estudio Previo, en el numeral **8. ANALISIS TÉCNICO Y ECONÓMICO QUE SOPORTA EL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO**, se muestra un estudio de precios de mercado, el cual refiere que, “*(...) con el propósito de establecer el presupuesto aproximado consultó los precios en el mercado vía internet con dos (2) inmobiliarias de la ciudad para lo cual realizó un estudio por metro cuadrado correspondiente al valor del arrendamiento. Vale la pena recalcar que son inmuebles que no están ubicados en el Centro de la ciudad y a los cuales habría necesidad de adelantar adecuaciones locativas para el normal funcionamiento de los Despachos Judiciales y sus Salas de Audiencia, así.* (Subrayado fuera de texto).

**Tabla No.13**  
**Estudio Precios de Mercado – Arriendo Inmueble**

Ítem	Ubicación	Metros cuadrados	Tipo de Inmueble	Sector	Valor M <sup>2</sup> Límites	Valor M <sup>2</sup> Promedio
1	Bucaramanga	500 - 1514	Local comercial Edificio Oficina	Diferentes Barrios	10.000 - 46.400	\$ 21.377
2	Bucaramanga	500 - 1100	Local comercial Edificio Oficina	Centro	10.620 - 33.333	\$ 21.075
3	Bucaramanga	Más de 1000	Bodega	Centro	\$ 45.000	\$ 45.000

Ítem	Ubicación	Metros cuadrados	Tipo de Inmueble	Sector	Valor M <sup>2</sup> Límites	Valor M <sup>2</sup> Promedio
1	Floridablanca	112 - 262	Local comercial Edificio Oficina	Centro	6.666 - 30.534	\$ 14.097

Ítem	Ubicación	Metros cuadrados	Tipo de Inmueble	Sector	Valor M <sup>2</sup> Límites	Valor M <sup>2</sup> Promedio
1	Girón	12 - 1200	Local comercial Edificio Oficina	Centro	6.666 – 16.667	\$ 10.071

Igual situación se evidencia en los contratos de arrendamiento de inmuebles que se relacionan a continuación:

**Tabla No.14**  
**Contratos Arriendo Inmuebles**



CONTRATO	OBJETO	VALOR	VIGENCIA
BGA-046-2018	Arriendo inmueble despachos judiciales Floridablanca.	\$ 204.937.094	01/11/2018 al 31/10/2019
BGA-072-2018	Arriendo inmueble despachos judiciales Bucaramanga juzgados varios.	\$ 434.987.458	01/11/2018 al 31/10/2019
BGA-071-2019	Arriendo Inmueble Oficinas Archivo de los Despachos de Bucaramanga.	\$ 426.984.205	01/11/2019 al 31/07/2022
BGA-077-2019	Arriendo Inmueble Juzgados Promiscuos Municipales de Floridablanca.	\$ 596.185.094	01/11/2019 al 31/07/2022

FUENTE: Información suministrada por la Entidad.

De lo anterior, se observa que el estudio previo realizado por la Entidad, soporta para contratar directamente el arriendo de los respectivos inmuebles y que sirve para establecer el presupuesto de los procesos de contratación, no contiene un análisis de precios del mercado concordante con las necesidades de la Entidad, en razón a que se realiza una comparación del precio del cánón de arrendamiento por metro cuadrado de tipos de inmuebles y áreas diferentes a las requeridas, lo cual resulta improcedente en la medida que los parámetros

de ponderación son asimétricos frente a las especificaciones técnicas requeridas por la Entidad.

Así mismo, dentro de los documentos allegados por la Dirección Seccional de Bucaramanga del CJS, no se evidencian los soportes del procedimiento de consulta en internet realizado por la Dirección Seccional donde se identifiquen las inmobiliarias, sector de ubicación de los predios y los respectivos precios consultados.

Aunado a lo anterior, respecto a los contratos No. 085-2018 y 081-2019 se evidenció que dicho inmueble, según el Concepto de Viabilidad de Uso de Suelo, remitido por la Secretaría de Planeación del Municipio de Bucaramanga, con radicado GOT: 1666-2020, calendado el 17 de septiembre de 2020, “...de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación del Municipio de Bucaramanga, Acuerdo Municipal 011 del 21 de mayo de 2014, el predio objeto del contrato, se encuentra en una ZONA COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR (C – 2), igualmente, tal como se informa en la aclaración a dicho concepto mediante oficio GOT: 1874-2020 de fecha 2 de octubre de la misma anualidad, informa que “Consultando, en la página <http://cec.bucaramanga.gov.co/ConsultaEC/ConsultaEC.aspx>, no se encontró Registro de Industria y Comercio ni solicitud alguna que ampare el funcionamiento DE LAS INSTALACIONES DEL ARCHIVO CENTRAL Y LA BODEGA DEL ALMACÉN DE LA RAMA JUDICIAL - CSJ DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE SANTANDER en el predio de la CALLE 45 (...).”

Lo anterior refleja deficiencias en la elaboración del estudio previo de los procesos contractuales del arriendo de los citados inmuebles, dada la informalidad del estudio de precios de mercado y la falta de evidencia de los documentos fuentes que soportan las consultas de dichos precios, así mismo, la omisión en cuanto a establecer en las instancias competentes la solicitud de viabilidad de uso del suelo para el funcionamiento de las dependencias de la Rama Judicial, en cumplimiento del objeto contratado.

Situación que genera, por un lado, riesgos de transparencia en el proceso, y por otro lado, posibles dificultades en el funcionamiento de la bodega y el archivo central, por la inobservancia de los procedimientos legales.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

Con relación a los estudios previos, la entidad manifiesta entre otros aspectos, que:

“... se aclara que esta referencia se realizó para evidenciar la carencia de oferta en el mercado de inmuebles con los requerimientos técnicos necesarios para el funcionamiento de una bodega o almacén que satisfaga las necesidades de la entidad que, para el caso de la Rama Judicial por su condición de entidad pública y dada la necesidad de procurar por la concentración de la Administración Judicial y evitar en la mayor medida desplazamientos a zonas apartadas de almacenaje que por lo general se encuentran en zonas industriales, por lo cual se requiere de inmuebles ubicados en la zona céntrica de la ciudad para garantizar la proximidad con las instalaciones de la Seccional, en especial del Palacio de Justicia de Bucaramanga, que alberga la mayor concentración de la demanda de bienes y enseres del departamento, dada la amplia demanda de justicia existente en la capital del departamento.”

“... no era requerido en ese momento realizar un estudio de mercado distinto, por tenerse prevista la continuidad de la permanencia en el inmueble que ya se encontraba al servicio de la Administración Judicial, respecto del cual ya se habían efectuado otrora las consultas de precios en el mercado en el contrato primigenio, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto de austeridad No. 2236 de 2018 y en razón a que ninguna de las partes hizo previamente uso de la figura del desahucio previsto como causal de terminación en la Cláusula Décimo Primera del Contrato No. BGA-085-2018, convenido por las partes para formularse con una antelación de mínimo un (1) mes antes del vencimiento del plazo de ejecución, dándose así lugar a la renovación expresa del alquiler contratado en vigencias anteriores, mediante el cumplimiento del requisito de solemnidad de las actuaciones de las entidades estatales en materia de contratación estatal, es decir, a través de la suscripción del Contrato No. BGA-081-2019 estipulando como valor del canon de arrendamiento para la vigencia el previsto en el Contrato No. BGA-085-2018, vigente hasta el 31 de octubre de 2019, incrementando en las siguientes vigencias dicho valor conforme al porcentaje de inflación correspondiente, (...).”

“... la Circular N° DEAJC19-4 del 15 de enero de 2019 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, precisa que “(...) teniendo en cuenta las instrucciones realizadas por el Gobierno Nacional a través de la Directiva Presidencial 09 de 2018 y lo establecido en la Ley de presupuesto. Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018 y el plan de austeridad incluido en el Decreto de liquidación 2236 del 27 de diciembre del mismo año, en su artículo 84°, que establece: “PLAN DE AUSTRERIDAD DEL GASTO. Durante la vigencia fiscal de 2019, los órganos que hacen parte del presupuesto general de la Nación en cumplimiento del Plan de Austeridad y del Decreto 1068 de 2015, se abstendrán de realizar las siguientes actividades: (...)

g. Cambiar de sedes. Solo procederá cuando no genere impacto presupuestal o su necesidad haga inaplazable su construcción.” (Subrayas fuera del texto)

Dicha medida, fue ratificada en el Decreto de austeridad No. 1009 de 2020, que incluso amplía las excepciones, previendo una tercera posibilidad para efectuar el cambio de sede judicial, así:

**“ARTICULO 5. MANTENIMIENTO DE BIENES INMUEBLES, CAMBIO DE SEDE Y ADQUISICIÓN DE BIENES MUEBLES.** Las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deben abstenerse de: (...)

*b. Hacer cambio de sede, lo cual únicamente procederá en uno de los siguientes eventos: i) no genere impacto presupuestal; ii) la necesidad haga inaplazable la construcción de la sede; o iii) en el evento que la edificación ocupada ponga en riesgo la seguridad del personal o no brinde las condiciones laborales adecuadas de conformidad con las normas establecidas en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo – SGSST”.* (Subrayas fuera del texto)”

“(…) según Sentencia proferida por el H. Consejo de Estado CE SIII E 27875 de 2013<sup>1</sup>, refiriéndose a un contrato de arrendamiento de carácter estatal como el que ocupa nuestra atención, indica que *“La renovación del contrato de arrendamiento constituye una modificación del contrato inicial en cuanto se trata de un nuevo vínculo contractual, esto es se configura la celebración de un nuevo contrato –aunque de ordinario con características similares, al menos en parte, al contrato anterior- puesto que precisamente la re-novación equivale a re-hacer, volver a hacer, o mejor volver a celebrar el contrato, cuestión que puede tener lugar cuando mediante el acuerdo de voluntades y ante el vencimiento de un contrato similar pre-existente, en ejercicio de su libertad negocial, las partes convienen un nuevo vínculo en relación con el cual puede mantenerse vigente la regulación básica o genérica del contrato inicial.”*

*“En ejercicio de la facultad en mención y ante la viabilidad para la renovación del contrato que otrora había sido suscrito, habiendo previamente la entidad verificado las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en el primigenio contrato y analizado y comparado las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, es que se eleva por escrito el negocio jurídico que se estudia, siendo en ese orden de ideas suscrito el Contrato No. BGA-081-2019, destacando y tomando en consideración para este acuerdo de voluntades los antecedentes contractuales que respecto del alquiler de dicho inmueble existían en la entidad, de donde se advirtió que el estudio de precios del mercado se encontraba debidamente fundado en el estudio del mercado inmobiliario existente, precisamente tomando en consideración el inmueble previamente alquilado por la entidad dada la falta de oferta de inmuebles con características similares existentes en la zona centro de la ciudad, de lo cual da cuenta el estudio previo efectuado, debiendo así acudir a parámetros de ponderación que, por lo mencionado, resultan asimétricos frente a las especificaciones técnicas requeridas por la Entidad, dada la carencia de oferta inmobiliaria de este tipo de inmuebles en la zona céntrica de Bucaramanga(...).”*

Respecto al Concepto de Viabilidad de Uso de Suelo citado, la Entidad argumenta lo siguiente:

*“Del análisis de los documentos soportes que tiene el predio desde su etapa de gestión para diseños y estudios, así como el respectivo aval que se emite por parte de la Curaduría Urbana N° 2 de Bucaramanga, donde establecen que el uso del suelo*



*es específicamente C2 (comercial tipo 2) y que tiene unas connotaciones específicas para que se puedan realizar actividades en su predio o edificación...”*

*“... al final del concepto emitido por la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Bucaramanga, se expresa que se debe diligenciar un formulario (que está en el link que anexan) para “INFORMAR LA APERTURA O NOVEDADES DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES” para efectuar la radicación en el sistema de viabilidades de la Secretaría de Planeación, de donde se advierte un trámite específico hacia una actividad de comercio, la cual de ninguna manera corresponde con la que se desarrolla por la Rama Judicial, ya que su actividad como tal es la Administración de Justicia y, concretamente en esta ocasión, corresponde a la almacenaje de elementos de papelería y almacén destinados para el funcionamiento de los despachos judiciales, así como elementos necesarios y requeridos para la función pública que como tal se presta por parte de la Rama Judicial.*

*Al respecto, se advierte que la definición legal de la Estructura General de la Administración de Justicia está prevista en el Título II de la Ley 270, que en el Capítulo I define la Integración y Competencia de la Rama Judicial ...”*

*“... la “Administración de la Rama Judicial” está definida en el Título IV – Capítulo II, concretamente en los artículos 85 al 186 de la Ley 270 de 1996, dentro de los cuales cabe resaltar también la definición de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial como “el **órgano** técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.” y a las Direcciones Ejecutivas Seccionales de Administración Judicial como sus pares en el nivel Seccional a quienes corresponde “ejercer en el ámbito de su jurisdicción y conforme a las órdenes, directrices y orientaciones del Director Ejecutivo Nacional de la Administración Judicial” determinadas funciones; entendiendo así que la Administración de la Rama Judicial no corresponde en una clasificación orgánica a un “Establecimiento de Comercio”, por mandato Legal Estatutario de los artículos 99 y 103 de la Ley 270 de 1996.”*

*“... atendiendo al trámite establecido en dicho portal web, se advierte la imposibilidad para su adelantamiento conforme se encuentra dispuesto, comoquiera que se exige como requisito para adelantar la indicada viabilidad que el solicitante “debe anexar la siguiente documentación: Cámara de comercio actualizada (3 meses de expedida)” solicitando asimismo con carácter obligatorio “NIT del establecimiento comercial” e indicando dentro de los términos y condiciones también obligatorios para adelantar el trámite ...”*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Una vez analizada la respuesta remitida por la Entidad, el Equipo Auditor concluye que los argumentos referidos no desvirtúan lo observado en razón a que, en primer lugar, en cuanto al estudio de mercado para el arrendamiento del inmueble, esta sostiene que “no se requería en ese momento realizar el estudio de mercado, por tenerse prevista la continuidad de la permanencia en

*el inmueble que ya se encontraba al servicio de la Administración Judicial, respecto del cual ya se habían efectuado otrora las consultas de precios en el mercado en el contrato primigenio(...)*”, sin embargo, la entidad no aportó la evidencia del estudio de mercado que manifiesta se había hecho en el contrato anterior, lo cual no posibilitó que el equipo auditor considerara el mismo e hiciera el respectivo análisis, a fin de establecer parámetros de comparación; de igual manera, a pesar de que ninguna de las partes hiciera uso de la figura del desahucio, se trataba de un nuevo contrato de arrendamiento, sobre el cual debía tenerse en cuenta los principios de la contratación administrativa.

Respecto al alcance dado a la observación en la que se incluyeron los Contratos No. BGA-081-2019, BGA-046-2018, BGA-072-2018, BGA-071-2019 y BGA-077-2019, es de indicar que, la Entidad no difiere de lo ya explicado en la respuesta inicial, ni se agrega algo diferente a lo ya manifestado; igualmente, el Equipo Auditor verificó que dentro del plan de mejoramiento objeto de seguimiento en la presente Auditoría, se encuentra el hallazgo No. 94, resultado de la evolución de una muestra de contratos de arrendamiento suscritos en la vigencia 2018, donde se establece que: *“los estudios previos que soportan la contratación de arrendamientos de inmuebles, no contienen el análisis técnico y económico de aspectos preponderantes que soporten el valor del canon de arrendamiento de los mismos, dado que el análisis del mercado no involucró la valoración de inmuebles con las mismas características y condiciones del mercado, tales como área requerida, ubicación, condiciones de seguridad, tipo de construcción, entre otros aspectos que concuerden con las especificaciones requeridas para satisfacer las necesidades de la Entidad.”*; por lo que se ratifica lo observado por el Equipo Auditor.

De otra parte, en cuanto a la Viabilidad de Uso de Suelo, es preciso señalar que el ente de control no hace ningún tipo de reproche en cuando a que el predio o inmueble arrendado no está dentro de una zona permitida, de hecho, la observación se basa en el Concepto de Viabilidad de Uso del Suelo emitida por la Secretaría de Planeación Municipal de la Alcaldía de Bucaramanga, mediante oficio GOT: 1666-2020 del 17 de septiembre de 2020.

Si bien es cierto en el predio objeto de estudio puede funcionar la actividad de archivo central y bodega de almacén de la Rama Judicial – CSJ Dirección Ejecutiva Seccional Santander, según lo expuesto anteriormente; es importante indicar que, la administración municipal también informa al ente de control que es requisito esencial para iniciar el uso de dichas instalaciones, adelantar el trámite de VIABILIDAD DE USO DE SUELO ante la Alcaldía de Bucaramanga.

Aclarado esto, el Equipo Auditor se acoge al Concepto emitido por la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Bucaramanga, por ende, se ratifica lo observado, en lo referente a que *“no se encontró (...) ni solicitud alguna que ampare el funcionamiento DE LAS INSTALACIONES DEL ARCHIVO CENTRAL Y LA BODEGA DEL ALMACÉN DE LA RAMA JUDICIAL - CSJ DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE SANTANDER.”*

Por lo expuesto anteriormente, lo observado se mantiene y se valida como Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Hallazgo No.19 Documento Previo Contratos de Arrendamiento de Inmueble (D)**

*Artículo 23 de la Ley 80 de 1993.*

*Artículo 6 de la ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 5 de la ley 1150 de 2007.*

*Numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.*

*Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015.*

*El literal c de la cláusula 14 del Contrato de Arrendamiento Financiero Leasing con Opción de Compra No.154104, suscrito el 3 de julio de 2013, entre compañía Leasing Bancolombia S.A. y Luis Carlos xxxx, en su calidad de locatario del inmueble ubicado en la calle 45 # 14 A – 50, Barrio Chorreras de Don Juan del Municipio de Bucaramanga, identificado con el folio No. 300-135403, estable:*

*“(...)”*

*c. No entregar a terceros bajo cualquier modalidad contractual ni cambiar el lugar de operaciones del(los) bien(es) sin previa autorización escrita de Leasing Bancolombia.”*

La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga del CSJ, suscribió los contratos de arrendamiento No.085-2018 y 081-2019, con fechas de inicio 1 noviembre de 2018 y 1 de noviembre de 2019, respectivamente, cuyo objeto fue el arrendamiento de un inmueble ubicado en la Calle 45 # 14 A – 50, para el funcionamiento de las instalaciones del Archivo Central y bodega del almacén de la Rama Judicial de Bucaramanga, por valor de \$738.000.000 y \$ 2.146.925.143, respectivamente.

Del análisis de los expedientes contentivos de los soportes de los procesos contractuales, no se evidencia autorización alguna que permita que el arrendador o Locatario puede entregar a terceros en calidad de subarriendo el citado bien inmueble contratado por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga del CSJ, en cumplimiento de lo

estipulado “en el literal c de la cláusula 14 del Contrato de Arrendamiento Financiero Leasing con Opción de Compra No.154104”; no obstante(D septiembre de 2020, por lo que se infiere la inexistencia de dicho documento para adelantar los procesos contractuales objeto de auditoría y que evidencia la ausencia de capacidad para celebrar los contratos suscritos en las vigencias fiscales 2018 y 2019, respectivamente.

Lo anterior, se origina por deficiencias en los estudios y documentos previos del proceso de contratación del inmueble, al no verificarse la capacidad del contratista y las restricciones que emanan de la misma para finiquitar el proceso contractual.

Lo cual genera riesgos de incumplimiento por parte del Contratista, con los consecuentes perjuicios para el normal funcionamiento de la Entidad, al no contar con la respectiva autorización de la compañía de financiamiento también propietaria del bien inmueble.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

## ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

De la respuesta de la Entidad se extraen los aspectos más relevantes:

*“... desde el primer momento en que el inmueble ubicado en la Calle 45 # 14 A – 50 del municipio de Bucaramanga fuere arrendado en favor de la Rama Judicial en el año 2017, en el negocio que da origen al vínculo contractual entre la entidad y el arrendador del bien, LUIS CARLOS DÁVILA RODRÍGUEZ, no se advirtió restricción alguna para conceder el goce del inmueble por virtud del contrato de arrendamiento objeto de suscripción, dado que:*

*(i) conforme lo previsto en la Escritura Pública de Compraventa N° 3473 de fecha 20 de agosto de 2013, por virtud de la cual se efectuó la transferencia de la propiedad del bien a la compañía de leasing y asimismo la entrega del uso y goce del bien en favor del locatario, otrora propietario y proveedor del activo objeto de arrendamiento financiero<sup>1</sup>, de donde se acreditó su capacidad*

<sup>1</sup> ASOBANCARIA. ¿Qué es leasing? El leasing es un mecanismo de financiación mediante el cual una entidad financiera, sea un establecimiento bancario o una compañía de financiamiento (comúnmente conocida como arrendador), **por instrucción de un cliente solicitante (denominado arrendatario o locatario)**, adquiere un activo de capital, **el cual está bajo propiedad de la entidad, y se lo entrega al locatario en arrendamiento financiero u operativo para su uso y goce por un periodo de tiempo** a cambio de un pago periódico de una suma de dinero, denominado “canon”. Al finalizar la operación de leasing, **el locatario tiene la potestad de:** i) ejercer una “opción de adquisición” sobre el mismo bien a un precio pactado desde el inicio –generalmente a su favor–, o ii) restituir o renovar la operación de arrendamiento (leasing). Este mecanismo es usado para financiar la adquisición (mediante leasing financiero) o facilitar el acceso, uso y goce (mediante leasing operativo) de activos fijos productivos (e.g. equipos, maquinaria, vehículos, inmuebles, entre otros). (...) Leasing Financiero. **El leasing financiero es una operación de financiamiento mediante la cual un establecimiento bancario o una compañía de financiamiento adquiere un activo productivo, el cual previamente ha sido seleccionado por el locatario, y se lo entrega a éste para que lo use a cambio de un canon. Aquí, el arrendador (entidad financiera) es el dueño legal del activo durante la duración del contrato, mientras que el locatario se beneficia de la vida económica del activo y asume las**

para entregar a su vez dicho **goce** por virtud del arriendo a suscribirse, donde su obligación legal como arrendador prevé conceder **el goce** del inmueble objeto del contrato según el art. 1973 C.C.;

(ii) según lo regulado en los artículos 1973 y 1974 del Código Civil resultaba jurídicamente viable para el señor DÁVILA RODRÍGUEZ conceder el **goce** del bien en cuestión, puesto que luego de ser propietario pasó a ser beneficiario del arrendamiento del bien objeto del contrato y, considerando que, como el contrato de arriendo está regulado por la ley en dichas normas, aplicables por remisión expresa de los artículos 13, 32, 40 y 41 de la Ley 80 de 1993, estaba facultado el mencionado arrendador para conceder **el goce** de una cosa a cambio de la contraprestación, incluso en tratándose de **cosa ajena**, según lo dispone el ordenamiento jurídico en el artículo 1974 C.C.; y finalmente,

(iii) entendiendo que en aplicación de lo previsto en los artículos 523 y 524 del Código de Comercio se reconoce también en el ordenamiento jurídico colombiano la previsión de la autorización expresa **o tácita** para el subarriendo en estos casos, al amparo de lo previsto en el artículo 523 del Código de Comercio, advirtiendo que esta es una norma catalogada como de orden público que no puede ser desconocida por pactos entre particulares, dado que “Contra las normas previstas en los artículos 518 a **523. inclusive**, de este Capítulo, **no producirá efectos ninguna estipulación de las partes.**”, normas jurídicas concretamente aplicables a la figura del contrato de arrendamiento de local comercial, por remisión expresa de los artículos 13, 32, 40 y 41 de la Ley 80 de 1993.

Así las cosas, en principio, se tiene como cierto lo indicado en el escrito de observación en el sentido que el artículo 6 de la Ley 80 de 1996 dispone: “ARTÍCULO 6o. DE LA CAPACIDAD PARA CONTRATAR. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes.”

Sin embargo, al respecto se destaca también que el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 dispone: “ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones **comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.** (...)” (Subrayas y negrillas fuera del texto)”

responsabilidades derivadas de la tenencia del mismo y las que se hayan pactado inicialmente en el contrato (e.g. mantenimientos, seguros, entre otros). Al final de la operación, que generalmente comprende un periodo igual a la vida útil del activo, el locatario tiene la potestad de ejercer una “opción de adquisición” sobre el mismo bien a un precio pactado desde el inicio – generalmente a su favor y que no es superior al 30% del valor comercial del bien– o restituirlo (devolverlo) a la entidad financiera. Por lo general, mediante leasing financiero se financia la adquisición de activos especializados, pues este mecanismo de financiación se ajusta más fácilmente a las características financieras y al modelo de negocio de cada cliente, lo cual permite que el banco o la compañía de financiamiento comercial conceda plazos de financiación más extensos. Disponible en: <https://www.asobancaria.com/leasing/leasing/>



*“Además, se tiene como cierto que el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 prevé: “ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. (...) 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...) i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.” (Subrayas fuera del texto)*

*(...), la **capacidad legal**, según el Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente<sup>1</sup>, “La capacidad jurídica es la facultad de una persona para celebrar contratos con una Entidad Estatal, es decir (i) obligarse a cumplir el objeto del contrato; y (ii) no estar incurso en inhabilidades o incompatibilidades que impidan la celebración del contrato.” capacidad jurídica predicable respecto de “Las personas naturales mayores de dieciocho (18) años son capaces jurídicamente a menos que estén expresamente inhabilitadas por decisión judicial o administrativa, como la interdicción judicial, y que no estén incurso en inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones para contratar derivadas de la ley.” y respecto de las personas jurídicas, así: “La capacidad jurídica de las personas jurídicas está relacionada con: (i) la posibilidad de adelantar actividades en el marco de su objeto social; (ii) las facultades de su representante legal y la autorización del órgano social competente cuando esto es necesario de acuerdo con sus estatutos sociales; y (iii) la ausencia de inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones para contratar, derivadas de la ley.”, de donde se advierte respetuosamente que las limitaciones a la capacidad legal de los contratantes son también de origen legal, exclusivamente. (Subrayas fuera del texto)”*

*“(...), define el Código Civil en su artículo 1974 lo siguiente: “ARTICULO 1974. <COSAS OBJETO DE ARRENDAMIENTO>. Son susceptibles de arrendamiento todas las cosas corporales o incorporales, que pueden usarse sin consumirse, excepto aquellas que la ley prohíbe arrendar, y los derechos estrictamente personales, como los de habitación y uso. **Puede arrendarse aún la cosa ajena,** y el arrendatario de buena fe tendrá acción de saneamiento contra el arrendador, en caso de evicción.”*

*Entonces, entendiendo que el arrendamiento puede sintetizarse en actos de administración, dado que la parte que arrienda no sustrae de su patrimonio el bien objeto del contrato y, por el contrario, solo transfiere **el uso y el goce** del mismo, y no asiste para este la intención de transferir el derecho de dominio. En suma, el contrato de arrendamiento debe presentar en sus elementos de la esencia, una cosa, cuyo uso o goce concede una parte a la otra o la prestación de un servicio o la ejecución de una obra, y del otro, el precio que debe pagar por ese goce, obra o servicio, este a su vez debe ser determinado o determinable, amén del consentimiento con el que se celebra el contrato<sup>2</sup>.*

<sup>2</sup> Disponible en:

[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140901\\_manual\\_requisitos\\_habilitantes\\_4\\_web.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140901_manual_requisitos_habilitantes_4_web.pdf)

<sup>3</sup> Es importante anotar que la existencia de este contrato, requiere de estos elementos esenciales, que de no presentarse podría degenerar en otra clase de contrato. Véase. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil de 25 de febrero de 1976. “Según el artículo 1501 del Código Civil, se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. “Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degenera en otro contrato diferente”. La definición que del contrato de arrendamiento trae el artículo 1973 íbidem indica que son de su esencia, de un lado, una cosa, cuyo uso o goce

Sobre el tema, resulta oportuno citar al H. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C, quien estudió el tema del **arrendamiento de cosa ajena** en favor de entidades públicas, en la Sentencia de 24 de abril de 2013 con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero, en el radicado No. 08001-23-31-000-2001-00478-01, donde la Sala de lo Contencioso Administrativo de esa Alta Corporación definió lo siguiente:

*“La Sala entiende que sí puede actuar como parte demandante, porque es claro en el contrato que ella actuó como arrendadora, de manera que por este sólo aspecto es la parte de ese negocio jurídico, y por eso podía ejercer la acción contractual<sup>4</sup>; esto sin perjuicio de la relación de administración de negocios que pudiera o no tener la actora con la sociedad Inversiones J. Fernández Ltda., cuyos efectos jurídicos se regirán por sus propios acuerdos de voluntades, pero no se analizarán aquí.*

*Por lo tanto, sobre lo observado por el Equipo Auditor se hace claridad en que desde el momento en que la entidad tomó por primera vez en arrendamiento el inmueble ubicado en la Calle 45 No. # 14 A – 50 en el año 2017, esta obró bajo el amparo de que el actor contaba con la capacidad suficiente para disponer la **entrega del goce** del inmueble y, por tal virtud, concederlo en favor de la Rama Judicial, cumpliendo así con la obligación a su cargo derivada del contrato.*

*Lo dicho, advirtiendo también que cuando la entidad solicitó al actor los documentos que soportaban su poder dispositivo respecto del inmueble objeto de arrendamiento y este, en respuesta aportare copia de la escritura pública donde constaba la operación de leasing celebrada con Leasing Bancolombia, donde no se evidenciaba restricción alguna para disponer del activo que en su condición de locatario administraba DÁVILA RODRÍGUEZ, considerando también que, siendo este el propietario del inmueble en mención desde el año 2003, quien dispuso celebrar una operación de leasing financiero con Leasing Bancolombia aportando para ello su activo, lo que implicó entregar la nuda propiedad del bien de su propiedad en favor de la compañía de Leasing, conservando para sí **el uso y goce** del activo por el tiempo que perdure la mentada operación de leasing.*

*Finalmente, advirtiéndose la situación presentada con el arrendador del inmueble, se requirió a este para que de manera inmediata procediera a solicitar la autorización expresa de la compañía de leasing, con el fin de subsanar el requisito que se encuentra previsto en el contrato de leasing según lo observado por el Equipo Auditor que, se insiste, la entidad y los servidores judiciales a cargo del proceso precontractual y contractual desconocían, obteniéndose autorización el pasado 26 de*

---

concede una de las partes a la otra o la prestación de un servicio o la ejecución de una obra, y del otro, el precio que se debe pagar por ese goce, obra o servicio. En el primer caso, que es el que interesa en la litis de que ahora conoce la Corte, la concesión del goce o uso de la cosa y el precio que por ella se paga, amén del consentimiento de las partes que lo celebran, como es obvio, son elementos esenciales del contrato de arrendamiento de cosas.”

<sup>4</sup> Dispone el inciso primero del art. 87 del CCA., sobre la titularidad para ejercer la acción contractual, que: **“Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas. (...)**” (Negrillas fuera de texto)

septiembre de 2020 dicha autorización para subarrendar de manera expresa en favor de la entidad, como efectivamente lo advierte la observación debatida.

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

La Entidad en su respuesta acude a la normatividad contemplada en el Código Civil, Código de Comercio y la Ley 80 de 1993, argumentando en cuanto al primero a los artículos 1973, 1974 que hacen alusión al derecho del uso y goce del inmueble por parte del locatario, normas aplicables por remisión expresa de los artículos 13, 32, 40 y 41 de la Ley 80 de 1993, estaba facultado el mencionado arrendador para conceder el goce de una cosa a cambio de la contraprestación, incluso en tratándose de cosa ajena, según lo dispone el ordenamiento jurídico en el artículo 1974 C.C; y en cuanto al Código de Comercio sostiene la entidad “que en aplicación de lo previsto en los artículos 523 y 524 del Código de Comercio se reconoce también en el ordenamiento jurídico colombiano la previsión de la autorización expresa o tácita para el subarriendo en estos casos, al amparo de lo previsto en el artículo 523 del Código de Comercio, advirtiendo que esta es una norma catalogada como de orden público que no puede ser desconocida por pactos entre particulares, dado que *“Contra las normas previstas en los artículos 518 a 523, inclusive, de este Capítulo, no producirá efectos ninguna estipulación de las partes”*,

Sostiene la Entidad que para el momento de la suscripción del Contrato No.BGA-085-2018, se acudió a la escritura pública No.3473 del 20 de agosto de 2013 para efectos de verificar si existía algún tipo de restricción para contratar el arrendamiento del inmueble con el arrendador, agregando que la entidad actuó en concordancia con el conocimiento que tuvo del negocio suscrito entre el arrendador y la compañía de leasing, donde no se advierte requerir la autorización de la compañía de leasing para conceder en subarriendo el bien, reiterando que la misma no se evidenció.

Adicionalmente la Entidad en su respuesta argumenta que, *“no se advierte transgresión o incumplimiento a la norma ni un grado de afectación al deber funcional tal que amerite el alcance dado a la observación planteada”*, sin embargo, el Equipo Auditor advierte que la Entidad una vez comunicada la observación, procedió a solicitar al Contratista (Locatario) la Autorización para subarrendar el inmueble, la cual fue expedida por Bancolombia el 26 de septiembre de 2020, empero esta autorización no tiene efecto retroactivo, dado que los contratos objeto de reproche fueron suscritos el 1 de noviembre de 2018 y 1 de noviembre de 2019, aunado a que el Contrato de leasing no contempla la retroactividad para este caso.

Por lo anterior, la argumentación desplegada por parte de la Entidad auditada no desvirtúa la ausencia del requisito de la autorización del permiso por parte

del Leasing Bancolombia para que el Contratista (Locatario) subarrendara el bien inmueble al CSJ Dirección Seccional de Bucaramanga; por lo tanto, el hallazgo queda en firme con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No.20 Gestión Documental (OI)**

*Artículos 4, literal d) y 16 de la Ley 594 del 2000.*

*Manual de Contratación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Direcciones Ejecutivas Seccionales de la Administración Judicial, del Consejo Superior de la Judicatura, adoptado mediante Resolución No. 4132 del 31 de julio de 2014, en materia de archivo de los expedientes de procesos contractuales, establece las siguientes funciones:*

#### **“4.3. EN LA UNIDAD DE ASISTENCIA LEGAL**

*o) Recibir y custodiar el archivo remitido por la unidad administrativa y continuar con la organización, actualización y custodia del mismo a partir de la suscripción del contrato y hasta el cierre del expediente contractual.*

(...)

#### **4.5. EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA**

*h) Organizar, actualizar y custodiar el archivo que corresponda a las etapas de planeación y selección de contratistas y remitirlos a la División de Contratos en la forma y procedimientos establecidos.”*

En la revisión documental realizada a la muestra de contratos suscritos por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga en la vigencia 2019, facilitados en archivos PDF, se evidenció que en los expedientes de los contratos Nos. BGA-042-2018, BGA-046-2018, BGA-072-2018, BGA-097-2018, BGA-002-2019, BGA-027-2019, BGA-030-2019, BGA-071-2019, BGA-077-2019 y BGA-081-2019, no se encuentra la totalidad de los documentos soportes generados en dichos procesos contractuales, tales como: informes de supervisión, órdenes de pago y sus respectivos soportes, y en algunos casos, el acta de liquidación, entre otros.

Situación originada por deficiencias administrativas y técnicas de Gestión Documental, así como, por debilidades en los mecanismos y procedimientos de Control Interno.

Lo que incide en posible pérdida de información y dificultad en el acceso a los usuarios de ésta.

Situación que se pondrá en conocimiento del Archivo General de la Nación.

## ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad en su respuesta manifiesta que: *“corresponde al Supervisor de cada contrato, hacer entrega de los informes, órdenes de pago y actas de liquidación de los mismos, con miras a que las mismas sean incorporadas a la carpeta correspondiente al contrato, siempre y cuando estas actuaciones se hayan surtido para la fecha, claro está.*

*En ese orden de ideas, se advierte que los Contratos que no contenían en el expediente digital que fue debidamente remitido al Ente Auditor, el documento específicamente del acta de liquidación, obedecía, no a la ausencia física del mismo en la conformación del expediente, sino al estado terminado no liquidado del contrato, el cual se encontraba o encuentra a la fecha de aporte de la documentación dentro del término previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 para ejecutar la liquidación, que en su penúltimo inciso determina que “(...) 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.”.*

Ahora bien, en el caso del Contrato No. BGA-030-2019 suscrito con GRUPO EMPRESARIAL PINZON MUÑOZ S.A.S., no reposaba el acta de liquidación en el expediente físico debido a que el trámite de liquidación se surtió de forma virtual y se cargó en la plataforma del SECOP II, donde obró desde un principio.

*Asimismo, (...) además de haber allegado previamente los enlaces a través de los cuales se podrán efectuar las correspondientes consultas de la información publicada en el SECOP de los contratos y órdenes de compra incluidos en la muestra solicitada.”*

Asimismo se destaca que la mayor cantidad de información de los expedientes contractuales reposa en archivos físicos y que, por tal circunstancia, la misma debió ser escaneada en su totalidad con el fin de allegarla a la Colegiatura por efectos de la modalidad virtual en que se ejecutó el ejercicio auditor y con ocasión de la emergencia sanitaria actualmente decretada, las restricciones para la movilidad y el acceso a sedes judiciales e incluso por circunstancias derivadas de los confinamientos de carácter obligatorio implementadas por el Gobierno Nacional, hechos que, sin duda, dificultaron el proceso de entrega de la información para el ente auditado,

(...), desde que se implementó el uso del SECOP II como herramienta transaccional en la cual las Entidades Estatales pueden hacer todo el Proceso de Contratación en línea, desde la planeación hasta su terminación, los expedientes contractuales resultan híbridos, constituidos bien sea por documentos físicos y documentos electrónicos, conforme lo que se cita:

*“ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN. Acuerdo 002 de 2014. Artículo 3. Definiciones.*



*Numeral 7. Expediente híbrido: Expediente conformado simultáneamente por documentos análogos y electrónicos, que a pesar de estar separados forman una sola unidad documental por razones del trámite o actuación”.*

Ahora bien, respecto a los informes de supervisión se aclara que, solo en el caso del Contrato No. BGA-097-2018 correspondiente al Servicio de Vigilancia y Seguridad Privada suscrito con SEGURIDAD ACROPOLIS LTDA, debido a un error involuntario al momento de remitir el archivo digital del mencionado contrato a través de la herramienta “One Drive”, no se cargó una carpeta que contenía informes de supervisión y soportes de órdenes de pago, situación que, tan pronto fue advertida, se puso en conocimiento del Líder del equipo Auditor, siendo remitida inmediatamente a través de la misma herramienta (...)

De otra parte, frente a la ausencia del documento denominado orden de pago que corresponde al documento que genera el SIIF como reporte del pago efectuado en favor del tercero (proveedor), se informa que en algunos casos el mismo no reposaba en el expediente contractual debido a que el supervisor radica la cuenta de cobro en el área financiera y el pago no siempre se realiza de forma inmediata, comoquiera que está sujeto al flujo de caja y la asignación de recursos, de manera que el paso del tiempo hace que, en algunos eventos, no se allegue al expediente el documento rápidamente.

Documento Adicional	PAGOS REALIZADOS DESDE NOVIEMBRE DE 2018 A JULIO DE 2019		28.99 MB	1	20-09-2019 08:05 AM
Documento Adicional	EVALUACION Y REEVALUACION CONTRATISTA		1.68 MB	1	20-09-2019 08:03 AM
Documento Adicional	TERCER INFORME SUPERVISION SERVICIO DE VIGILANCIA		3.89 MB	1	20-09-2019 08:02 AM
Documento Adicional	SEGUNDO INFORME DE SUPERVISION SERVICIO DE VIGILANCIA		3.96 MB	1	20-09-2019 08:00 AM
Documento Adicional	PRIMER INFORME DE SUPERVISION		3.86 MB	1	20-09-2019 07:59 AM
Adición	ADICIONAL 01 CONTRATO BGA-097-2018		1.14 MB	1	05-03-2019 09:28 AM
Contrato	CONTRATO BGA-097-2018 VIGILANCIA 2018-2019		8.99 MB	1	25-01-2019 06:11 PM



Por lo tanto, algunas de estas órdenes de pago, si bien obran en medios magnéticos y en soportes físicos en el área financiera, los mismos no habían sido incorporados a las carpetas respectivas, posiblemente en consideración a las mencionadas circunstancias, es decir, las restricciones para el trabajo remoto y la fecha efectiva de desembolso del pago y al tiempo que demanda tal actividad en surtirse, máxime si se tiene en cuenta las dificultades presentadas en materia de disponibilidad del recurso humano necesario para atender en forma adecuada la amplia demanda existente en esta circunscripción en temas de supervisión contractual de las labores que corresponden a la Administración de Justicia; sin embargo, con ocasión de lo observado, de inmediato se adelantaron las gestiones necesarias para disponer que los respectivos soportes fueran incorporados a cada expediente contractual a la mayor brevedad posible, dando cuenta de la debida ejecución de cada uno de los trabajos ejecutados y del proceso de pago surtido.

Sea del caso entonces, resaltar el interés que posee la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga en dar estricta aplicación a lo señalado en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás normas que regulan el tema de conformación de expediente, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO:**

Una vez analizada la respuesta de la Entidad, el Equipo Auditor concluyó que los argumentos expuestos no desvirtúan lo observado, toda vez que la Ley 594 del 2000, establece claramente que es responsabilidad de las Entidades Públicas, velar por la integridad de la información de los documentos de archivo y que serán responsables de su organización y conservación, a partir de la suscripción del contrato hasta el cierre del expediente contractual; en algunos de sus explicaciones, la Entidad acepta lo observado, como en el caso de las órdenes de pago, que manifiestan “...*si bien obran en medios magnéticos y en soportes físicos en el área financiera, los mismos no habían sido incorporados a las carpetas respectivas, posiblemente en consideración a las mencionadas circunstancias...*”.

De otra parte, es preciso indicar que el reproche del ente de control no hace referencia al registro de documentos en la página del SECOP, sino al hecho de que no se encontraron algunos documentos generados en los procesos contractuales dentro de los respectivos expedientes, situación que dificulta la consulta por parte del ente de control fiscal y el acceso de los demás usuarios internos y externos, por lo que este argumento no es válido en el análisis de la respuesta.

En conclusión, la observación se valida como hallazgo con otra incidencia para traslado al Archivo General de la Nación por competencia.



### **GERENCIA DEPARTAMENTAL DE CESAR**

Según la información suministrada por la Entidad, en la vigencia 2019, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Valledupar celebró 108 procesos contractuales, cuyo valor total ascendió a \$12.773.508.779. De este universo se estableció una muestra de veintidós (22) contratos por \$10.498.038.006, equivalente al 82% del valor total.

Respecto a los contratos suscritos en la vigencia 2018, terminados en el 2019, según información suministrada por la Seccional, del universo de 43 contratos por \$8.042.734.089, se determinó una muestra de cinco (5) contratos por \$6.565.867.646, equivalente al 82% del valor total.

Respecto a los contratos suscritos por la Dirección Seccional de Valledupar en el primer semestre de la vigencia 2020, para atender la Emergencia Sanitaria generada por COVID 19, se suscribieron 14 contratos por \$ 272.959.158, de lo cual se evaluó una muestra de siete (7) contratos por \$236.161.635, equivalente al 87% del valor total.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

**Hallazgo No.21 Planeación y Supervisión del Contrato No.CO1.  
PCCNTR.1205604 (D)**


*Decreto 1082 de 2015, Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos;  
Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones.*

*Numerales 7º y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.*

*Decreto 1082 del 2015, artículo 2.2.1.2.3.1.18. Restablecimiento o ampliación de la garantía.*

*Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 Supervisión e interventoría contractual.*

*Ley 734 de 2002, artículo 34. Deberes.*

El Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Valledupar, celebró el contrato de suministro No.CO1. PCCNTR.1205604 el 2/12/2019, con un Consorcio, cuyo objeto es: *Contratar el suministro e instalación de aires acondicionados para los despachos judiciales y oficinas adscrita a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Valledupar-Oficina Coordinación Administrativa de Riohacha, ubicadas en las edificaciones propias de la entidad en los Departamento del Cesar y la Guajira, por un valor de \$360.534.872.* 

En la revisión documental que componen las actividades contractuales desarrolladas en la ejecución del aludido contrato se evidenciaron los siguientes actos contractuales:

Se solicita por el contratista a través de escrito fechado 27/12/2019 una prórroga en tiempo hasta el 31/12/2019, soportada en eventualidades que se han presentado que han impedido cumplir con el cronograma pactado, entre otras.

Se realizó el cambio de marcas de los equipos a solicitud del supervisor, hecho que atrasó al contratista para cumplir con los términos de ejecución inicialmente pactados debido a la búsqueda de un nuevo proveedor.

En consideración a la solicitud de prórroga que antecede, la administración elabora unos estudios previos el día 27/12/2019, para la adición en tiempo del Contrato No.CO1. PCCNTR.1205604, el cual se fijó hasta el 31/12/2019.

De los eventos contractuales expresados anteriormente se vislumbran deficiencias en la planeación contractual, que conllevaron a la improvisación en lo que hace referencia a la realización de la modificación al plazo de ejecución (por cambio a último momento de los equipos de aires acondicionados).

Estas deficiencias se sustentan en los siguientes actos contractuales:

- El plazo de ejecución del contrato vencía el día 28/12/2019, la administración para ampliarlo y justificar el cambio de los equipos de aires acondicionados elabora unos estudios previos el día 27/12/2019 ampliando la entrega e instalación de los aires acondicionados hasta el 31/12/2019, es decir el contratista contaba con un término de tres 3 días para buscar nuevo proveedor y entregar e instalar los aires.
- Se dejó consignado la actualización de la póliza conforme al nuevo plazo de ejecución del contrato.

Al verificar los estudios previos que avalan la prórroga del contrato, se observa que en lo correspondiente al cambio de aires acondicionados no se evidenció una justificación técnica clara y precisa que describa de manera técnica, presupuestal y jurídica la necesidad que tuvo la administración para hacer el cambio de los aires acondicionados contratados inicialmente.

A pesar de lo anteriormente expresado, en el estudio no se prevén aspectos técnicos, financieros, jurídicos, características técnicas y garantías de los equipos que motivaron a la entidad a tener preferencia por los equipos finalmente entregados.

Se deja constancia que en los documentos contractuales digitalizados allegados por la entidad a la auditoría no se evidencia la solicitud que formulara el supervisor requiriendo el cambio de los equipos de aires acondicionados, que justificaron la prórroga en tiempo de ejecución del contrato.

En cuanto al cumplimiento de actualización de la póliza conforme al nuevo plazo de ejecución del contrato no se localizó entre los documentos contractuales allegados.

En este orden de ideas se concluye que la justificación para la adición esgrimida por la entidad relacionada con el plazo inicialmente fijado y el cambio a última hora de los equipos de aires acondicionados es anti técnica e improvisada y carece de un real soporte administrativo, con el agravante que no fue ampliada la vigencia de la póliza corriéndose el riesgo que los recursos

del Estado queden desamparados ante cualquier eventualidad que surja diferente al desarrollo normal de la ejecución contractual.

Así mismo, no se puede pasar por alto que, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no impuso un límite para la ampliación del plazo del contrato estatal, no obstante, con fundamento en el principio de responsabilidad, los servidores públicos están obligados a vigilar la correcta ejecución del contrato y a justificar adecuadamente la prórroga en término de éstos; igualmente, las modificaciones contractuales que se presenten, en síntesis es la obediencia y responsabilidad que tiene la Rama Judicial a través del Consejo Superior de la Judicatura Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Valledupar, de hacer cumplir los fines del estado y con ellos evitar la afectación grave en la ejecución contractual. Esta situación se presenta por falta de estructuración apropiada de los procesos contractuales que por consiguiente pueden incidir negativamente en la consecución de los fines del estado.

Lo anterior no garantiza la debida aplicación de los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de la eficacia.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

La entidad entre otros, sobre los hechos en comento trae a colación apartes de los estudios previos realizados durante la etapa precontractual en el cual se detalla las especificaciones técnicas, económicas, jurídicas, garantías (...), *que deben cumplir los oferentes que participen en el proceso contractual para la compra y suministros de los equipos de aires condicionados.*

*También señalan que el supervisor actuó en cumplimiento de sus deberes, se encontraba legitimado para solicitar el cambio de marcas de los equipos al verificar que los que se iban a suministrar no cumplían las especificaciones técnicas, sobre todo en lo relacionado con el alto estándar de consumo, por ello, desde el momento mismo del inicio de la ejecución el proveedor acepta cambiar los aires, apegándose a lo ofrecido y garantizando el cumplimiento de lo pactado (...)*

### **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

La administración centra su respuesta en anunciar el cumplimiento de las funciones encomendadas al supervisor durante la ejecución del contrato, de lo cual infieren que el supervisor se encontraba legitimado para requerir al contratista con respecto al cumplimiento del objeto a contratado; también detalla la descripción técnica sobre el objeto a contratar efectuada en los pliegos de condiciones, como se puede apreciar no se aportan a la respuesta



evidencias probatorias que desvirtúen la observación planteada como (justificación técnica, actualización de la póliza y la solicitud que formulara el supervisor solicitando al contratista el cambio de los equipos de aires acondicionados), en estas circunstancias la observación se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

## **Hallazgo No.22 Planeación y Supervisión en contratos de arrendamiento (D)**

*Ley 80 de 1993, artículo 23 De los Principios en las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.*

*Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.*

*Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 Supervisión e interventoría contractual.*

*Decreto 1510 de 2013, artículo 83. Arrendamiento de bienes inmuebles.*

*Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.11. Arrendamiento de bienes inmuebles.*

*Ley 1150 de 2007, literal i), numeral 4, artículo 2 el cual establece que las Entidades Estatales pueden contratar a través de la modalidad de contratación directa el arrendamiento de inmuebles.*

*Ley 1579 de 2012, CAPÍTULO II, artículo 4°. Actos, títulos y documentos sujetos al registro.*

*Ley 734 de 2002, artículo 34. Deberes.*



El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Valledupar, con el fin de suplir la falta de espacios físicos disponibles o edificaciones de su propiedad que permitan garantizar el funcionamiento de despachos judiciales y el archivo central de la Rama Judicial en esta seccional, adelantó procesos contractuales que se relacionan a continuación:

1. Contrato No.**SECOPI-005-2019 del 29/03/2019**, cuyo objeto es el arrendamiento de un inmueble que consta de dos bodegas con un área construida de 1.440 mts<sup>2</sup> contiguas, ubicadas en el lote 48 parque industrial coral, vía principal Aeropuerto del Municipio de Valledupar, con destino al funcionamiento del archivo central de la Rama Judicial y al almacenamiento de mobiliarios y enseres equipos de oficinas devueltos al área de almacén por los Despachos Judiciales adscrito a la seccional Valledupar-cesar, por un valor de \$162.000.000.
2. Contrato No.**SECOPI-018-2019 con fecha 1/11/2019**, cuyo objeto es el

arrendamiento de los pisos uno, dos, tres, cuatro, y cinco, área total construida 2.206.20 mts<sup>2</sup>, ubicado en carrera 12 No.15-20 del barrio Loperena con nomenclatura urbana del Municipio de Valledupar, con destino al funcionamiento de los Juzgados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad con sus Respectivos Centro de Servicios Judiciales y Archivo, la Oficina Seccional de Auditoría Interna del C.S.J, los Juzgados Primero y Segundo de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples, la Sala de Jurisdicción Disciplinaria de Valledupar, con su Secretaria, dos 2 salas de audiencias, archivo y el C.S.J de Valledupar, por valor de \$704.649.780.

3. Contrato No.**052-2018** celebrado el 30/10/2018, cuyo objeto es el arrendamiento de las oficinas de los pisos tercero, cuarto y quinto y las oficinas 203 y 204 del piso segundo del Edificio Torre Pemiún ubicado en la Carrera 14 No.14-09 de la ciudad de Valledupar y sus respectivas salas de audiencias (cinco salas), área total construida 2.206.20 mts<sup>2</sup>, por valor de \$418.300.024.
4. Contrato de arrendamiento No.**05-2019** celebrado el 31/10/2019, cuyo objeto es contratar en nombre de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Seccional de Administración Judicial de Valledupar el arrendamiento del inmueble ubicado en la Calle 8 No.12-86 Edificio “Caracol” en la ciudad de Riohacha D.T.C, Departamento de La Guajira, por valor de \$232.431.619.

Al examinar los documentos digitalizados de cada proceso contractual se observa que los contratistas aportan a sus propuestas en su orden la siguiente documentación:

Para el contrato No. SECOPI-005-2019, el certificado de matrícula Inmobiliaria No.190-4952; la escritura pública No.0970 del 10/06/2011 expedida por la Notaria Tercera del circuito de Valledupar.

Para el contrato No. SECOPI-018-2019 los certificados de matrícula Inmobiliaria Nos.190-18950 y 190-36349; escrituras públicas Nos 845 del 20/04/2016 y 1838 del 17/07/2013 expedidas por la Notaria Segunda del circuito de Valledupar.

Para la celebración del contrato No.052-2018, se anexa el certificado de matrícula Inmobiliaria No.190-1968 y escritura pública No.0525 fecha 12/04/2012 expedida por la Notaria Tercera del circuito de Valledupar

Y para el Contrato No.05-2019, el certificado de matrícula inmobiliaria No.210-31763, expedido por la Oficina de Instrumentos Públicos de Riohacha-Guajira, respectivamente.

Además, se constató que en los documentos notariales antes descritos no figuran registros de las áreas legalmente construidas ofertadas por cada contratista en su propuesta.

Como resultado del análisis de los procesos contractuales en comento, podíamos decir que, la administración no fue eficaz en la elaboración de los estudios previos toda vez que se obviaron temas importantes como la verificación de las condiciones del mercado inmobiliario, analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles, situación que conllevó a celebrar los referidos contratos sin previamente contar con una percepción física y legal de las áreas construidas y ofertada de los inmuebles tomados en arriendo, debido a que las áreas edificadas de estos bienes raíces carecen de dominio real de sus propietarios, al no encontrarse legalmente registradas en los certificado de tradición y libertad de cada inmueble, que por su naturaleza están sujetos a registros y en el entorno en que se encuentran, no están revestidos de mérito probatorio auspiciado por la autoridad que lo regenta (Oficinas de Registros e Instrumentos Públicos del domicilio de ubicación de cada uno de los inmuebles).

De otra parte, no se encontró el acta de entrega y recibo donde se especifique la diligencia de entrega de cada inmueble, inventario físico en el cual se relacionan en detalle la totalidad de los elementos que poseen las edificaciones tomadas en arriendo por parte del Consejo Superior de la Judicatura Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Valledupar.

Lo anterior se presenta, por falta de diligencia y cuidado para desarrollar los procesos contractuales, por no prever consecuencias adversas que inciden negativamente en la actividad contractual y por consiguiente se pueden ver afectados los fines del Estado.

Situación que no garantiza la debida aplicación de los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de la eficacia.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

## **ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*La Dirección Seccional de Administración Judicial de Valledupar, centra su respuesta, ente otros, anunciando que ante la carencia de infraestructura institucional para resolver la necesidad de espacios físicos adecuados planteados en los estudios previos de cada proceso contractual en comento y dada la limitada oferta inmobiliaria de las ciudades de Valledupar y Riohacha, ha tenido que realizar la búsqueda de los inmuebles sobre la base de considerar los espacios tipo que la entidad tiene definidos a nivel nacional, para que puedan funcionar los despachos o dependencias, considerando las salas de audiencias, según los requerimientos específicos de cada especialidad, así como áreas para el archivo,..(..)..*

*El arrendamiento de los inmuebles se realizó como cuerpo cierto, es decir, verificando previamente que los espacios escogidos permitan la ubicación y funcionalidad para los despachos o dependencias. Para la suscripción de los contratos el contratista debió aportar el Certificado de Libertad y Tradición vigente, donde legalmente se demuestre la tradición de los inmuebles (...)*

*Una vez definida la ubicación del inmueble, los estudios se concentran en verificar los espacios que permitan ubicar la cantidad de servidores judiciales, el mobiliario, las salas de audiencia y el área de acceso y atención de público, todo lo cual se encuentra determinado, como se dijo, según la especialidad de cada despacho judicial o dependencia, de acuerdo con el modelo estándar para definir los despachos judiciales y salas de audiencias emitido por la Unidad de Infraestructura Física de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial..(..), de la cual se obtuvo concepto favorable para proceder a iniciar el proceso contractual y solicitar oferta inmobiliaria a los propietarios de los inmuebles con la finalidad de dar trámite a los procesos contractuales, que culminaron con la celebración de los contratos de arrendamientos números Secop I No 05 de 2019, del 29 de marzo de 2019, Secop I- No 018 de 2019, Secop I- 052 de 2018 y Secop I No 05 de 2019, (...).*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

La administración inicia su respuesta haciendo una reseña histórica sobre la carencia de infraestructura institucional de espacios físicos adecuados y demás servicios de los que adolece la institución en esta Seccional, debido a esas falencias y dado que la carencia de oferta en la ciudad es muy limitada se ha visto en la necesidad de buscar inmuebles sobre la base de considerar los espacios tipo que la entidad tiene definidos a nivel nacional, para que puedan funcionar los despachos o dependencias judiciales según los requerimientos específicos para cada especialidad.

El arrendamiento de los inmuebles se realizó como cuerpo cierto, es decir, verificando previamente que los espacios escogidos permitan la ubicación y funcionalidad para los despachos o dependencias que debieron ser adecuados por sus propietarios. Para la suscripción de los contratos el

contratista debió aportar el Certificado de Libertad y Tradición vigente, donde legalmente se demuestre la tradición de los inmuebles.

Posteriormente hace alusión a todos los procesos contractuales efectuados para celebrar los contratos objeto de esta observación y tomar en arriendo los bienes inmuebles; cómo se puede apreciar la entidad en su respuesta no aportó los certificados de tradición y libertad expedidos por autoridad competente que demuestren legalmente las áreas construidas de los inmuebles tomados en arriendo y mucho menos las actas de entrega y recibo de cada inmueble además de los inventarios físicos; ante la usencia de estos soportes probatorios que sirvieron de sustento para formalizar la observación, ésta se mantiene y se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No.23 Asignación de Función Pública a particulares (D)**

*Ley 734 de 2002, Artículo 34. Deberes; artículo 35. Prohibiciones.*

*Artículo 4, Literal de la Ley 594 de Julio 14 del 2000.*

*Artículo 3, Literal 10, del Acuerdo PCSJA17-10784, septiembre 26 de 2017*

*ACUERDO PCSJA17-10784, septiembre 26 de 2017, “Por el cual se establecen las políticas generales de gestión documental y archivo para la Rama Judicial y se dictan reglas para asegurar su implementación, en un solo acto administrativo”*

*CAPÍTULO PRIMERO – GENERALIDADES, artículo 3°. - Principios generales, definiciones y conceptos.*

#### **• Archivo Central:**

*Se define como la unidad que administra, custodia y conserva los documentos contenidos en cualquier soporte, con valor administrativo, legal, permanente e histórico, que son transferidos por los administradores de los archivos de gestión (oficina productora) hasta que la documentación cumpla su tiempo de valoración.*

*Así mismo existirán **Archivos Centrales Seccionales**, donde reposarán los documentos provenientes de las dependencias de la Rama Judicial ubicadas dentro de la comprensión territorial de cada uno de los Consejos Seccionales de la Judicatura, cuyo funcionamiento será responsabilidad de la respectiva Dirección Ejecutiva Seccional o Coordinación.*

*Numeral 10. De la competencia.*

*Durante la etapa de trámite (archivos de gestión), son responsables del acopio, organización, ordenación, custodia y administración de los expedientes y documentos*



administrativos, los funcionarios y empleados designados para dichos efectos en cada uno de los despachos judiciales y en las dependencias administrativas.

ACUERDO No. 1746 de marzo del 52003, “Por el cual se fijan las normas marco sobre Administración de Documentos en la Rama Judicial y se determina su estructura orgánica”

ARTÍCULO TERCERO. – Principios, numeral 8. De competencia. Son responsables del acopio, organización, ordenación, custodia y administración de los expedientes y documentos administrativos, **los funcionarios y empleados asignados en los despachos judiciales** y en las dependencias administrativas, durante la etapa de trámite; durante las fases de archivo central e histórico, lo serán los empleados designados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Consejo Superior de la Judicatura Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Valledupar, celebró a fecha 01/11/2019, el Contrato de Arrendamiento de Inmueble No.022 de 2019, en cuya ejecución, se pactó con el Arrendador dentro de las obligaciones específicas de su cumplimiento, actividades de naturaleza archivísticas, definidas e individualizadas de la siguiente manera:

#### OBLIGACIONES ESPECÍFICAS.

6. “Realizar el Servicio de Escaneo y Digitalización de documentos archivados con posterioridad al inicio del contrato. El archivo entregado con fecha anterior se le dará custodia física”.



7. “Prestar el servicio de Recolección, Recuperación, Rearchivo de expedientes”.

8. “Contará con el personal capacitado en estas labores, según carta de ofrecimiento”.

9. “Contará para la recolección, recolección y rearchivo con el personal encargado de hacer la labor dos (2) veces al día, según oferta recibida”.

Con el propósito de establecer los fundamentos legales, que sustentaron la decisión, adoptada por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial Valledupar – Cesar, que conllevaron al contratista a desarrollar las obligaciones antes descritas, el Equipo Auditor solicitó mediante oficio No. 2020EE0117677 del 2 de octubre de 2020, se expusieran las razones que la justificaran.

Dando respuesta al anterior requerimiento el día 06/10/2020, el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial Valledupar – Cesar, se

pronuncia a través de oficio DESAJVAO20-1430, donde esgrime las argumentaciones fácticas y legales, que lo facultan pactar bajo responsabilidad del contratista las atribuciones para ejecutar las actividades archivísticas detalladas en precedencia.

Consultados y analizados detenidamente el contenido, sentido y alcances de la normatividad invocada en el oficio de respuesta, remitido por el Director del CSJ, muy puntualmente con relación a lo señalado en el Numeral 10 del escrito, se infiere que la competencia y responsabilidad para efectuar las actividades archivísticas al interior de las Entidades del Estado, son potestativas y por ende recaen, sobre los funcionarios y empleados públicos, denotándose consecuentemente, que las obligaciones estipuladas a cargo del Contratista, para desplegar este tipo de labores, carecen de la fundamentación legal, toda vez, que el contrato celebrado con la entidad, no las homologa, ni mucho menos, le otorga los requisitos y atributos que se exigen para tal propósito institucional.

Las inobservancias develadas, se originan presuntamente con ocasión de las deficiencias y debilidades, al momento de estructurarse los Estudios Previos y demás insumos elaborados por el área encargada y responsable de la planeación y análisis de los factores y criterios que deben aplicarse en materia contractual, sustentando las razones de conveniencia, que conlleven a contratar estos servicios con personas ajenas a la entidad.

La omisión en comentario podría generar potenciales riesgos en el manejo y custodia de la documentación archivada en lo concerniente a la integridad y completitud de la información física y digital que reposa en el Archivo Central, incumpléndose, por lo tanto, la normatividad aplicable en el ámbito archivístico.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

## **ASPECTOS RELEVANTES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*En alguno de sus apartes, la Entidad en su respuesta no acepta lo observado, por cuanto la Seccional da cumplimiento a la normativa que rige la gestión documental de la Rama Judicial, que se fundamenta en las Leyes 594 de 2000, (...) y la Ley 1712 de 2014, y así mismo el Acuerdo No. PCSJA17-10784, del Consejo Superior de la Judicatura. (...).*

*Así mismo, es importante precisar que la información que se encuentra en el Archivo Central (...) están bajo vigilancia y control del jefe de la Oficina Judicial, quien tiene a su cargo monitorear el adecuado manejo de los mismos. (...).*

*Por otra parte, las actividades que ha venido cumpliendo el arrendador y que fueron establecidas como un valor agregado de su propuesta, aceptada por la entidad al momento de la celebración del contrato de arrendamiento, por encontrar que esa oferta adicional superaba lo establecido por la Dirección Ejecutiva Seccional en los estudios previos al definir el valor del servicio de arrendamiento, constituye una optimización del recurso o un mayor beneficio sin afectación del tesoro público.*

*A partir de esa oferta adicional del contratista, era claro que en el contrato celebrado debíamos definir una fórmula de ejercicio coordinado de las mismas y por ello, se acordó lo siguiente:*

6. *“Realizar el Servicio de Escaneo y Digitalización de documentos archivados con posterioridad al inicio del contrato. El archivo entregado con fecha anterior se le dará custodia física”.*

7. *“Prestar el servicio de Recolección, Recuperación, Rearchivo de expedientes”.*

8. *“Contará con el personal capacitado en estas labores, según carta de ofrecimiento”.*

9. *“Contará para la recolección, recolección y rearchivo con el personal encargado de hacer la labor dos (2) veces al día, según oferta recibida”.*

*Pero en ningún caso las mismas comportan el ejercicio de una función pública por parte de los particulares, ni pueden entenderse como una modificación, derogatoria o eliminación de las funciones de archivo y custodia asignadas mediante Oficio DESAJ16-000971 al jefe de la Oficina Judicial. Son actividades netamente materiales o de apoyo logístico a los servidores de la Dirección Ejecutiva Seccional, en quienes jurídicamente recae la competencia.*

*No puede olvidarse que de acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional “Solamente en el caso de que la prestación haga necesario el ejercicio por parte de ese particular de potestades inherentes al Estado, como, por ejemplo, señalamiento de conductas, ejercicio de coerción, expedición de actos unilaterales, podrá considerarse que éste cumple en lo que se refiere a dichas potestades una función pública”. (Sentencia C-094 de 2003).*

*Pues bien, si se comparan las obligaciones que debe cumplir la contratista, y que en párrafos anteriores se mencionan, (...) frente a lo que implica el desempeño de funciones públicas que según la jurisprudencia, conlleva el ejercicio por parte de ese particular de potestades inherentes al Estado, (...) resulta claro que el contrato de arrendamiento, no conlleva para nada el ejercicio de la funciones pública de archivo y custodia de la información, y en esta medida, sigue en cabeza de los servidores públicos citados la responsabilidad.(...)*

*Por lo tanto, la función que desempeñan los servidores judiciales no ha sido trasladada a particulares ya que ellos son quienes ejercen de forma directa e indelegable la labor de archivo, manejo, custodia y responsabilidad de los mismos.*

*De tal forma, los documentos judiciales y administrativos permanecen de forma íntegra en el Archivo, y solo se suministra información a los servidores judiciales de los despachos que requieran el préstamo de un expediente judicial. (...)*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

No se aceptan ni se acogen las justificaciones y argumentaciones legales esgrimidas por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, Valledupar – Cesar, mediante oficio DESAJVAO20-1506, puesto que analizando minuciosamente su contenido, sentido y alcances, no desvirtúan el espíritu de la observación formulada, toda vez, que acorde a la modalidad que se implementó para la contratación de estos servicios, la Entidad Contratante, estaría eventualmente propiciando la accesibilidad y exhibición de expedientes, documentación o archivos a personas no autorizadas, al tenor de lo normado en el Numeral 21 del Artículo 35, Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 4, Literal d, de la Ley 594 de Julio 14 del 2000; Artículo 3, Numeral 10 del Acuerdo PCSJA17-10784, razones que conducen a mantener lo observado y se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

## **GERENCIA DEPARTAMENTAL DE ATLÁNTICO**

Como resultado de la Auditoría de Cumplimiento adelantada por la Contraloría General de la República, no se establecieron observaciones y/o hallazgos administrativos u otro tipo de incidencia 

### **3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2</b>
Evaluar la ejecución de los recursos recibidos en desarrollo de los convenios interadministrativos y los derivados de estos, para determinar si cumplieron con los fines previstos dentro de una adecuada gestión fiscal

#### **3.3.1 Revisión virtual de 4 convenios interadministrativos**

Dentro de la muestra contractual seleccionada (43 contratos), se tomaron 4 convenios interadministrativos:

1. Convenio Interadministrativo Nro.111-2018 del 09 de agosto de 2018, por \$1.330.761.600, suscrito por la Dirección Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con la Unidad Nacional de Protección – UNP, cuyo objeto era: *“Renting de vehículos camionetas tipo 4x4 blindadas con destino al*

*fortalecimiento de la infraestructura de protección de servidores judiciales clasificados con nivel de riesgo”, para la vigencia 2018.*

2. Convenio Interadministrativo No.41 de 2019 (RENTING DE VEHÍCULOS CAMIONETAS TIPO 4X4 BLINDADAS) por \$2.253.707.450, celebrado para la vigencia 2019.

3. Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación y Colaboración No.227 de 2019, suscrito el 2 de agosto de 2017, entre la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas y el Consejo Superior de la Judicatura; el 30 de diciembre de 2019, suscribió el acuerdo específico de cooperación y colaboración No.03, a un plazo de seis (6) meses, es decir, hasta el 30 de junio de 2020, contados a partir de cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del mismo, por \$96.953.065.802, con el siguiente objeto: *“Aunar esfuerzos para desarrollar de manera conjunta la formulación, estructuración y ejecución de proyectos de gestión integral inmobiliaria, que de común acuerdo determinen las partes.”*

4. Contrato Interadministrativo No.225 de 2019, suscrito el 30 de diciembre de 2019, cuyo objeto era elaborar los proyectos de actos administrativos de respuesta a derechos de petición y recursos de reposición y apelación que interponen los servidores y ex servidores judiciales por reclamaciones salariales y prestacionales presuntamente dejados de percibir durante su tiempo de trabajo en la Rama Judicial incluida la digitalización de los cuadernos administrativos de cada reclamación, por valor de \$500.000.000 de pesos, con plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2020.



Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento en los convenios No.111 de 2018, No.227 de 2019 y No.225 de 2019

### **Hallazgo No.24 Convenio Interadministrativo Nro.111-2018 con la UNP**

*Ley 80 de 1993, artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación, modificado por el artículo 217 del Decreto 0019 del 2012*

*Ley 87 de 1993, artículo 2º. Objetivos del sistema de Control Interno, numerales: a). Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b). Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c). Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; d). Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e). Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; f). Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar*



el logro de sus objetivos; g). Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;

*Ley 270-1996, artículo 85. Funciones Administrativas, de la ley estatutaria de la administración de justicia.*

*Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos.*

*Decreto 1082 de 2015 de la DNP, expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo, artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudio y documentos previos.*

La Dirección Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, suscribió con la Unidad Nacional de Protección – UNP, el Convenio Interadministrativo Nro.111-2018 el 09 de agosto de 2018, por \$1.330.761.600, cuyo objeto era: “*Renting de vehículos camionetas tipo 4x4 blindadas con destino al fortalecimiento de la infraestructura de protección de servidores judiciales clasificados con nivel de riesgo*”, estableciendo en la cláusula QUINTA del convenio que el término de duración del contrato contaba a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio previo registro presupuestal hasta el 31 de diciembre de 2018.

En el análisis del documento denominado “Estudio Previo”, estructurado por la OSEG el 01 de junio de 2018, en el numeral 3.1. Descripción de la necesidad, la entidad pretendía satisfacer la entrega de los medios necesarios en materia de seguridad para el cumplimiento de las obligaciones legales del CSJ, es decir, atender los esquemas de protección de los funcionarios judiciales clasificados con nivel de riesgo, servidores públicos y personas en virtud del cargo en la Rama Judicial.

Posteriormente, la justificación técnica del 19 de septiembre de 2018 para la legalización del otrosí (Modificadorio No.2), el numeral 4 menciona que la Corte Suprema de Justicia a pesar de contar con la disponibilidad de los recursos, en junio de 2018 no nombró la totalidad de los magistrados y en el numeral 5 menciona que la no posesión de los 21 magistrados ocasionó que el servicio se utilizara de manera parcial, generando un sobrante de recursos de la vigencia de 2018 por \$779.870.850,00, los cuales presupuestalmente fueron liberados (Folio 111 del expediente virtual), justificación que no es consistente con la sustentación de la necesidad inicialmente pactada, la cual estaba sujeta al cumplimiento de las obligaciones legales del CSJ.

De otra parte, en el mismo documento, Estudio Previo, el numeral 3.2.3. Especificaciones, 3.3.1. Obligaciones del contratista, y 3.6.5. Condiciones

técnicas exigidas, quedó explícito que la UNP deberá ofrecer y acreditar como requisito habilitante, la disponibilidad inmediata del 100% de los vehículos requeridos para la implementación de los 21 esquemas de protección en la Corte Suprema de Justicia, requisito que el contratista no puso ninguna objeción, por lo que debió cumplir con las características señaladas en el anexo técnico, para lo cual debió adjuntar el acta de entrega, así como las tarjetas de propiedad de los vehículos disponibles como estaba previsto; obligaciones que después de firmado el contrato, mediante oficio Nro.OF118-00038135 del 04 de septiembre de 2018, el contratista solicitó modificar con un otrosí, cambiando la especificación técnica del cilindraje de los vehículos de 3.500 c.c. a 2.800 c.c., ya que la Entidad no contaba con las nueve (9) Camionetas Station Wagon 4x4, Modelo 2016 en adelante y de 3.500 c.c. en adelante, cambiando el valor a pagar según el cilindraje y el modelo; situación que según concepto del supervisor afectó la ejecución del contrato por la inexistencia de vehículos en el mercado con las características inicialmente pactadas.

Adicionalmente, en el expediente contractual suministrado por la Entidad, no se evidenció la totalidad de las actas que certificaran la entrega de los vehículos debidamente inventariados junto con las tarjetas de propiedad; en cuanto al acta de liquidación del contrato, el CSJ con la respuesta entregó el proyecto que tiene a la fecha, el cual se encuentra en trámite de revisión y firmas de las partes, lo que dificultó la verificación del cumplimiento de las obligaciones pactadas en las etapas contractual y post-contractual.

Lo antes señalado, evidencia deficiencias de planeación, control y seguimiento, lo cual, afectó la formalidad de la oferta presentada por la UNP en la etapa precontractual, conllevando a la reducción del valor del contrato en \$779.870.850,00, recursos de la vigencia de 2018 que debieron ser liberados; no obstante, posteriormente hubo necesidad de una ampliación del plazo en 44 días del año de 2019 con una adición por \$275.445.375,00 de recursos de vigencias futuras, quedando un saldo sin ejecutar por \$123.658.275.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Las actas de asignación suscritas por la Unidad Nacional de Protección – UNP, se encuentran en físico en el archivo del contrato en la Sección de Transportes, no son publicadas en el sitio público de SECOP I, donde se registra la información de ejecución del contrato, dado que contienen datos del esquema de protección de los Magistrados, que son personas objeto de protección como lo señala el Decreto 1066 de 2015 en el Artículo 2.4.1.2.7. “Protección de personas en virtud del cargo. Son personas objeto de protección en virtud del cargo. Numeral 10: Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura (...)”, se adjunta evidencias de las actas referidas de dos*

(2) vehículos asignados con objeto del contrato Nro. 111-2018 UNP. (Anexo Acta FNW988.pdf y Acta FNW980.pdf).

*El saldo referido sin ejecutar por la suma de \$123.658.275,00, corresponde a valores no utilizados durante la ejecución del contrato y por lo tanto no fueron objeto de pago, teniendo en cuenta que el presupuesto se utiliza por solicitud de vehículos, cuando se presente la necesidad, se adjunta como evidencia el Acta de liquidación proyectada que se encuentra en trámite de revisión y firma del contratista (Anexo Acta de liquidación - Contrato 111-18.pdf).*

*El Acta de liquidación se encuentra en trámite de revisión y firma del contratista. La UNP presentó observaciones a la misma que se encuentran en revisión para continuar el trámite de firma de la misma, el acta de liquidación fue remitida a la UNP el día 13 de agosto de 2020, recibimos observaciones por parte de la entidad el 7 de octubre de 2020 y nos encontramos en la evaluación y preparación de la respectiva respuesta, como evidencia adjunto las últimas comunicaciones vía correo electrónico sobre el trámite respectivo. (Anexo Acta de liquidación - Contrato 111-18.pdf y Comunicaciones acta de liquidación contrato 111 de 2018).*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Para la comisión auditora no se pudieron evidenciar las actas de entrega de los vehículos debidamente inventariados, ni las copias de las tarjetas de propiedad y la certificación de la disposición del 100% de los vehículos, información que debe reposar en el expediente en la respectiva etapa contractual y que debió ser entregada por la entidad, sin ninguna restricción, máxime si se encuentran en físico en el archivo del contrato en la Sección de Transportes.

Además, en la respuesta la entidad argumenta aspectos que no son mencionados en la observación, como la publicación de las actas de asignación de vehículos, aduciendo que no son publicadas en el sitio público donde se registra información de ejecución del contrato en el SECOP I dado que contienen datos del esquema de protección de los Magistrados; mientras que, en lo relacionado con la justificación de la necesidad para la modificación del contrato y la disponibilidad certificada del 100% los vehículos por parte de la UNP, el CSJ no respondió y en cuanto al acta de liquidación del contrato a la fecha está en trámite.

Por lo tanto, la observado se ajusta con base en la respuesta de la Entidad manteniendo las deficiencias de fondo como hallazgo.

## **Hallazgo No.25 Objeto Contractual Contrato Interadministrativo No. 225 de 2019**

**Ley 80 de 1993, artículo 3°.-** 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.

**Artículo 4°.-** De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1°. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante. 4°. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, 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. 5°. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas.

Obligaciones que no se están cumpliendo con eficiencia y efectividad tal y como a continuación se describe:

**Contrato Interadministrativo No. 225 de 2019**, suscrito el 30 de diciembre de 2019, cuyo objeto es elaborar los proyectos de actos administrativos de respuesta a derechos de petición y recursos de reposición y apelación que interponen los servidores y ex servidores judiciales por reclamaciones salariales y prestacionales presuntamente dejados de percibir durante su tiempo de trabajo en la Rama Judicial incluida la digitalización de los cuadernos administrativos de cada reclamación, por valor de \$500.000.000 de pesos, con plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2020.

Entre los requerimientos para su ejecución se encuentra: *Alistamiento* y *ii) Contestación: Alistamiento:* 1) *Recepción y traslado de expedientes.* 2) *Selección por origen central o seccional.* 3) *Clasificación por tipo de reclamación.* 4) *Revisar si con los documentos aportados se cumplen las condiciones para su respuesta o se requieren documentos adicionales.* 5) *Generar la base de datos de reclamaciones, Gestionar la inclusión de documentos solicitados y Complementar la base de datos de reclamaciones con la información de los documentos faltantes.* 6) *Consultar certificados de tiempos de servicios, Consultar trámite de admisión de la demanda.* 7) *Digitalización de cuadernos administrativos de peticiones.* 8) *Definición de modelos de respuesta - Matriz de atención.* **Contestación:** 1) *Generación de respuesta a las reclamaciones* 2) *Generación de informes e indicadores.* 3) *Definición de estrategia para atención oportuna de reclamaciones.* – **en total son cinco mil expedientes-**.

Se presentó retardo e incumplimiento en la Cláusula Primera: Objeto del Contrato en el sentido de no realizar la totalidad de las actividades respecto del “Análisis general de los tipos de reclamaciones contenidos en los derechos de petición y recursos” (que estén completos todos los documentos, foliados y en el orden correspondiente. En caso de encontrar requerimientos incompletos, informar de inmediato a la DEAJ, para que proceda a solicitar a la respectiva seccional el o los documentos faltantes); según informe del Coordinador Técnico del contrato la revisión se efectuó a 820 expedientes, quedando pendientes 4.180. Sin embargo, se realizó el primer pago por la suma de \$75.000.000 de pesos el 30 de junio de 2020, sin el cumplimiento del 100% de esta actividad por parte del contratista inobservando lo pactado en la forma de pago.

Lo anterior debido a deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control, que no permitieron tomar las acciones correctivas en detrimento de la prestación del servicio, afectando la oportunidad en dar respuesta a las reclamaciones.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad manifiesta que “(...) desde la estructuración del proyecto, previo a la suscripción del contrato, se definió la actividad “Análisis general de los tipos de reclamaciones contenidos en los derechos de petición y recursos”, como el estudio cuidadoso de las **pretensiones** que el reclamante hace y sustenta jurídicamente, en el recurso objeto de respuesta. Ello nos permite conocer qué tipo de emolumento salarial y/o prestacional está reclamando y si efectivamente tiene derecho a ello, teniendo en cuenta que la Rama Judicial tiene unos regímenes salariales y prestacionales muy complejos, como son el de **ACOGIDOS**, Decretos del Gobierno Nacional N° 57 y 110 de 1993 y el de **NO ACOGIDOS**, Decreto N° 51 de 1993.

Así las cosas, el análisis presentado por la Universidad de Pamplona frente al “Análisis general de los tipos de reclamaciones contenidos en los derechos de petición y recursos”, corresponde al estimado de los tipos de reclamaciones presentadas por los peticionarios, para lo cual la Universidad tomó una muestra selectiva de 820 expedientes, de la totalidad de los expedientes entregados y se evidenciaron los siguientes tipos de reclamaciones: “ (...)

1. Por la **Prima Especial del 30% sin carácter salarial, establecida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992**, a la que tienen derecho los Magistrados de Altas Cortes y los Magistrados de Tribunal y Jueces de la República, aquellos, que de conformidad con la ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, se les denomina funcionarios, se encontró que corresponden a la mayoría de las reclamaciones, en un 75.12%, es decir, aproximadamente 616 reclamaciones, respecto de la muestra a la que se hace alusión.

2. Por concepto de **Bonificación Judicial establecida en los Decretos 383 de 2013** que comprende a todos los servidores de la Rama Judicial y 384 de 2013 que comprende los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración



Judicial, se evidenció que corresponden a un 18.5% de la misma muestra, es decir, 152 reclamaciones.

**3. Otras reclamaciones;** el 6.35% restante corresponde a otras reclamaciones, entre ellas, muchas reliquidaciones de cesantías. Es preciso manifestar que, durante el tiempo de ejecución de actividades por parte de la Universidad, la supervisión realizó tres (3) visitas a las instalaciones de la Universidad, donde se adelanta la ejecución del contrato, todo dentro de las actividades de seguimiento al desarrollo del mismo.” (...)

La información relacionada, nos permite determinar que de los 5.000 expedientes 3.756 corresponderían a la prima especial del 30%, 925 serían de bonificación judicial y 319 corresponderían a otras reclamaciones.

Ahora bien, es preciso destacar que el contrato fue diseñado para desarrollarse en dos fases: una de alistamiento y otra de contestación. La fase de alistamiento se realizaría en un lapso de tres meses para la revisión, clasificación y completitud de los expedientes; la segunda fase de contestación, sería en un tiempo de tres meses para la generación de respuestas a las reclamaciones, listas para firma de las autoridades administrativas de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, así como la definición de una estrategia para la oportuna atención de las reclamaciones en el nuevo sistema de nómina.

Es por ello, que para el primer pago no era necesario la revisión de la totalidad de los expedientes entregados, sino un análisis general de los tipos de reclamaciones realizadas por los peticionarios, tal como se establece en la etapa de alistamiento establecida en los estudios previos, anexo técnico y en el contrato.



El análisis realizado por el ente rector respecto al “Análisis general de los tipos de reclamaciones contenidos en los derechos de petición y recursos” (que estén completos todos los documentos, foliados y en el orden correspondiente. En caso de encontrar requerimientos incompletos, informar de inmediato a la DEAJ, para que proceda a solicitar a la respectiva seccional el o los documentos faltantes) corresponde a la etapa de alistamiento, razón por la cual la DEAJ no podría exigir el cumplimiento de requisitos exigidos para el segundo pago equivalente al 35%.

Conforme a lo expuesto, el pago correspondiente al 15% del valor del contrato, equivalente a \$75.000.000 cancelados al contratista, corresponde al cumplimiento del 100% de las actividades establecidas en el contrato para ese primer pago (...)

#### **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO:**

Una vez analizada la información suministrada por la entidad se concluye que de acuerdo a lo planteado en la Forma de Pago establecida en los Estudios Previos, los entregables por parte del contratista para realizar el primer pago en el numeral tres se establece lo siguiente: “El análisis general de los tipos de reclamaciones contenidos en los derechos de petición y recursos”, no se evidencia que el análisis sea parcial sino que se ordena el análisis general de

todos los tipos de reclamaciones, por lo tanto la observación se mantiene y se configura como hallazgo.

## Hallazgo No.26 Cláusulas Contrato Interadministrativo No. 225 de 2019

*Artículo 40 de la Ley 80 de 1993.*

Contrato Interadministrativo No. 225 de 2019, suscrito el 30 de diciembre de 2019, cuyo objeto es elaborar los proyectos de actos administrativos de respuesta a derechos de petición y recursos de reposición y apelación que interponen los servidores y ex servidores judiciales por reclamaciones salariales y prestacionales presuntamente dejados de percibir durante su tiempo de trabajo en la Rama Judicial incluida la digitalización de los cuadernos administrativos de cada reclamación, por valor de \$500.000.000 de pesos, con plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2020.

En la elaboración del contrato no se incluyó la cláusula Forma de Pago tal y como se estableció en los Estudios Previos numeral 3.5.3 “*La Nación CSJ - DEAJ, pagará al contratista el valor del contrato así: Un **Primer Pago** del 15% del valor del contrato, con la entrega y visto bueno del supervisor: 1) Hojas de vida del personal que hará parte del equipo mínimo del proyecto. 2) El Plan de Trabajo detallado para la ejecución del contrato. 3) El análisis general de los tipos de reclamaciones contenidos en los derechos de petición y recursos. Un **Segundo Pago** del 35% del valor del contrato, a la entrega y recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato de: 1) La extracción de expedientes y cuadernos administrativos. 2) La clasificación de los cuadernos y expedientes administrativos. 3) La revisión de reclamaciones. 4) La gestión de documentos faltantes en las peticiones. 5) La generación de certificados de tiempos de servicios. 6) La verificación de presentación de demandas. 7) La digitación de expedientes y cuadernos administrativos. Un **Tercer Pago** del 30% del valor del contrato, a la entrega y recibo a satisfacción por parte del supervisor de: 1) La definición de los modelos de respuesta - Matriz de atención de los derechos de petición de recursos y un **Cuarto Pago**: del 20% a la entrega y recibo a satisfacción de: 1) La generación de las respuestas a las reclamaciones. 2) La generación de informes e indicadores. 3) La definición de la estrategia para la atención en línea de reclamaciones futuras 4) La entrega de la totalidad de las obligaciones contenidas en el contrato. Los pagos se realizarán previo cumplimiento de los siguientes requisitos: 1) Presentación de la factura. 2) Entrega del informe de actividades del contratista, debidamente aprobado por el supervisor del contrato. 3) Presentación de las planillas de pago correspondiente a la seguridad social del personal vinculado al contrato y pago de parafiscales”.*

Lo expuesto se presenta por inaplicación de lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, sobre el contenido del contrato estatal lo que genera confusión e incertidumbre en cuanto a la Forma de Pago y deficiencias en el seguimiento y control por parte de la supervisión del contrato.

## **RESUMEN DE LA RESPUESTA DADA POR LA ENTIDAD**


La entidad manifiesta que, "(...) Sobre el particular, me permito manifestar que habiendo cotejado los textos de los estudios previos numeral 3.5.3. y del contrato en su cláusula 3.- FORMA DE PAGO, esta supervisión no encontró diferencia alguna entre ellos, advirtiendo que son idénticos en su redacción; texto que estipula de forma clara los porcentajes y condiciones para realizar los pagos a los que haya lugar; por tanto, no es de recibo el señalamiento de inaplicación del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993, tal como lo manifiesta el ente rector.

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO:**

Nuevamente se verificó el contrato en SECOP y el contrato suministrado por la entidad y la cláusula Forma de Pago, aparece efectivamente en los Estudios Previos, pero en el contrato no la establecen, por lo tanto, la observación se mantiene y se configura como hallazgo.

## **34 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3**

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 3**

Evaluar el control interno en los aspectos relacionados con el asunto a auditar y expresar concepto 

Realizada la evaluación al sistema de control fiscal interno del CSJ, bajo los parámetros establecidos en la matriz elaborada para tal fin, esta arrojó el siguiente resultado:

**Cuadro No.1**  
**Calificación final del Control Fiscal Interno Institucional**

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control				4	1		
B. Evaluación del riesgo				4	2,5		
C. Sistemas de información y comunicación				4	1		
D. Procedimientos y actividades de control				4	1		
E. Supervisión y monitoreo				3	1,66666667		
Puntaje total por componentes				1			
Ponderación				10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,143	Adecuado		
Riesgo combinado promedio				BAJO			
Riesgo de fraude promedio				BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles			Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño			6,000	6,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad			6,000	14,000	2,333	70%	1,633
Calificación total del diseño y efectividad						1,833	Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno						1,977	Con deficiencias

Fuente: Formato 04 AC

La calificación final al Sistema de Control Interno para el proceso auditado es de 1,977 ubicándolo como un sistema **CON DEFICIENCIAS** debido a que los controles diseñados para la mitigación de los riesgos evidenciados con los procesos de las áreas examinadas no son efectivos ni eficientes.



Lo anterior, refleja las debilidades presentadas en los factores de riesgo evaluados de Legalidad, Eficacia, Procesos y Consistencia de la información.

Es de anotar que en el desarrollo del proceso auditor se evidenciaron riesgos de incumplimiento que dieron origen a los hallazgos registrados en el presente informe y soportan la calificación arrojada en la Matriz de Control Fiscal Interno, como son:

- Celebración de contratos sin aplicación de la normatividad vigente y apartada de los objetivos y misión institucional;
- Recepción de bienes y servicios sin trazabilidad de calidad y especificaciones técnicas diferentes a las estipuladas;
- No se informan oportunamente los incumplimientos de los contratistas ni las circunstancias que puedan afectar las garantías;

- Incumplimiento de los procedimientos establecidos en la normatividad vigente para el ingreso y salida de los bienes de la Entidad;
- Baja ejecución de recursos y limitado avance de los objetos contratados.
- De varios contratos ejecutados, no se publicó en el portal del SECOP los documentos correspondientes a la etapa de ejecución, como son las actas de recibo de bienes y/o servicios, los pagos efectuados al contratista, los informes del supervisor e interventor, entre otros.
- se determinó un presunto sobrecosto en la compra de mascarillas para prevención del Covid-19.
- En la ejecución de contratos de obras se determinaron sobrecostos en la ejecución de ítems de pintura.
- En el proceso de pagos a contratistas no se descontaron las tarifas correspondientes a las Estampillas Pro-Electrificación Rural (0,5%) y Universidad de Sucre, Tercer Milenio (1.5%).
- Se presentan deficiencias en la elaboración del estudio previo de los procesos contractuales del arriendo de inmuebles, específicamente, en el análisis de precios del mercado concordante con las necesidades de la Entidad y estudio de documentos previos de estos contratos, igualmente, deficiencias administrativas y técnicas en cuanto a la organización y conservación de documentos de archivo.

### **3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 4</b>
Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría.

De acuerdo a los lineamientos trazados por la Contraloría General de la República en la Circular 05 del 11 de marzo de 2019, la División de Auditoría presentó el Informe de Verificación correspondiente al segundo semestre de 2019 en febrero de 2020 y el informe de verificación correspondiente al primer semestre de 2020 en julio de 2020; informes que fueron presentados oportunamente, donde las pruebas determinaron que las acciones de mejora y sus actividades fueron objeto de seguimiento por parte de la Unidad de Auditoría, quien verificó las correspondientes evidencias.



En el seguimiento virtual realizado al Plan de Mejoramiento del Nivel Central y las Seccionales con corte a 30 de octubre de 2020, el equipo auditor con el acompañamiento de la Unidad de Auditoría, analizó las evidencias aportadas que dieron lugar al retiro total de 170 hallazgos, que si bien las acciones de mejora planteadas se cumplieron, algunas no fueron efectivas, por cuanto en los resultados de este proceso auditor se ratifican las mismas debilidades, quedando vigentes 86, como se registra en los siguientes cuadros:

**Cuadro No.2**  
**Hallazgos que quedan vigentes**

N°	Hallazgos vigentes al corte	Dependencias responsables	N°	Hallazgos vigentes al corte	Dependencias responsables	N°	Hallazgos vigentes al corte	Dependencias responsables
1	02-17-027	Infraestructura	31	07-15-156	Bogotá Montería Tunja	61	12-18-076	Medellín
2	02-17-029	Infraestructura	32	07-15-158	Barranquilla	62	12-18-074	Infraestructura Barranquilla Bogotá Montería Tunja
3	02-17-030	Infraestructura	33	07-15-159	Barranquilla	63	12-18-077	Medellín
4	02-17-031	Infraestructura	34	07-15-170	Administrativa	64	12-18-078	Medellín
5	02-17-032	Infraestructura	35	07-16-001	Recursos Humanos	65	12-18-079	Medellín
6	02-17-033	Infraestructura	36	07-16-002	Recursos Humanos	66	12-18-080	Medellín
7	02-17-034	Infraestructura	37	07-16-003	Infraestructura	67	12-18-082	Medellín
8	03-09-013	Infraestructura	38	07-16-006	Informática	68	12-18-088	Popayán
9	03-13-009	Informática	39	07-16-007	Informática	69	17-12-029	Bogotá
10	03-13-015	Tunja	40	07-16-008	Infraestructura	70	18-11-006	Infraestructura
11	03-13-043	Administrativa	41	07-16-011	Informática	71	19-13-003	Infraestructura
12	03-13-045	Administrativa	42	07-16-021	Recursos Humanos	72	19-13-004	Infraestructura
13	05-14-001	Informática	43	07-16-025	Asistencia Legal Informática Infraestructura Planeación Recursos Humanos	73	19-13-005	Infraestructura
14	05-14-026	Infraestructura	44	07-16-031	Armenia	74	19-13-009	Infraestructura
15	05-14-027	Infraestructura	45	12-18-003	Infraestructura	75	27-17-009	Infraestructura
16	05-14-043	Infraestructura	46	12-18-007	Medellín	76	27-17-010	Tunja
17	05-14-053	Armenia	47	12-18-010	Medellín	77	27-17-027	Tunja
18	05-14-076	Medellín	48	12-18-019	Medellín	78	27-17-029	Recursos Humanos
19	05-14-083	Villavicencio	49	12-18-030	Medellín	79	27-17-038	Tunja
20	07-15-002	Tunja	50	12-18-032	Barranquilla	80	27-17-040	Recursos Humanos

N°	Hallazgos vigentes al corte	Dependencias responsables	N°	Hallazgos vigentes al corte	Dependencias responsables	N°	Hallazgos vigentes al corte	Dependencias responsables
21	07-15-028	Administrativa	51	12-18-039	Popayán	81	27-17-042	Recursos Humanos
22	07-15-29	Asistencia Legal	52	12-18-040	Popayán	82	27-17-045	Tunja
23	07-15-079	Tunja	53	12-18-042	Popayán	83	40-13-002	Tunja
24	07-15-082	Informática	54	12-18-064	Ibagué	84	40-13-007	Informática
		Asistencia Legal						
25	07-15-084	Informática	55	12-18-067	Informática	85	50-11-024	Infraestructura
26	07-15-105	Tunja	56	12-18-069	Administrativa	86	50-11-040	Informática
27	07-15-122	Armenia	57	12-18-070	Administrativa			
28	07-15-123	Montería	58	12-18-071	Infraestructura			
29	07-15-124	Tunja	59	12-18-072	Infraestructura			
30	07-15-128	Tunja	60	12-18-073	Infraestructura			

**Cuadro No.3**  
**Hallazgos retirados**

N°	Hallazgos superados	N°	Hallazgos superados	N°	Hallazgos superados	N°	Hallazgos superados	N°	Hallazgos superados
1	02-17-004	36	07-15-035	71	12-18-022	106	12-18-075	141	07-15-90
2	02-17-006	37	07-15-036	72	12-18-024	107	12-18-081	142	12-18-02
3	02-17-007	38	07-15-038	73	12-18-025	108	12-18-083	143	07-15-91
4	02-17-009	39	07-15-043	74	12-18-026	109	12-18-084	144	02-17-01
5	02-17-025	40	07-15-045	75	12-18-027	110	12-18-085	145	02-17-03
6	02-17-028	41	07-15-048	76	12-18-028	111	12-18-086	146	12-18-01
7	02-17-036	42	07-15-051	77	12-18-029	112	12-18-089	147	12-18-23
8	02-17-037	43	07-15-067	78	12-18-036	113	12-18-090	148	12-18-96
9	02-17-042	44	07-15-077	79	12-18-037	114	12-18-091	149	12-18-98
10	02-17-043	45	07-15-078	80	12-18-038	115	12-18-092	150	12-18-99
11	03-13-010	46	07-15-080	81	12-18-041	116	12-18-093	151	12-18-102
12	03-13-015	47	07-15-083	82	12-18-043	117	12-18-094	152	40-13-04
13	03-13-018	48	07-15-111	83	12-18-044	118	12-18-095	153	40-13-16
14	03-13-023	49	07-15-162	84	12-18-045	119	12-18-097	154	40-13-15
15	03-13-025	50	07-15-163	85	12-18-046	120	12-18-100	155	07-16-25
16	03-13-026	51	07-15-166	86	12-18-047	121	12-18-101	156	12-18-87
17	03-13-042	52	07-16-009	87	12-18-048	122	12-18-102	157	12-18-034
18	03-13-044	53	07-16-010	88	12-18-049	123	18-11-020	158	12-18-033
19	03-13-053	54	07-16-016	89	12-18-050	124	19-13-008	159	07-15-155
20	03-13-055	55	07-16-020	90	12-18-051	125	27-17-003	160	07-16-024



21	05-14-006	56	12-18-004	91	12-18-052	126	27-17-004	161	07-16-013
22	05-14-010	57	12-18-005	92	12-18-053	127	27-17-005	162	07-15-157
23	05-14-011	58	12-18-006	93	12-18-054	128	27-17-007	163	12-18-35
24	05-14-013	59	12-18-008	94	12-18-055	129	27-17-011	164	07-16-01
25	05-14-017	60	12-18-009	95	12-18-056	130	27-17-031	165	27-17-28
26	05-14-022	61	12-18-011	96	12-18-057	131	27-17-032	166	17-12-24
27	05-14-023	62	12-18-012	97	12-18-058	132	27-17-033	167	07-15-016
28	05-14-029	63	12-18-013	98	12-18-059	133	27-17-034	168	07-15-15
29	05-14-030	64	12-18-014	99	12-18-060	134	27-17-043	169	07-15-029
30	05-14-055	65	12-18-015	100	12-18-061	135	40-13-011	170	07-15-071
31	05-14-065	66	12-18-016	101	12-18-062	136	40-13-014		
32	05-14-068	67	12-18-017	102	12-18-063	137	40-13-017		
33	05-14-081	68	12-18-018	103	12-18-065	138	40-13-032		
34	07-15-017	69	12-18-020	104	12-18-066	139	50-11-024		
35	07-15-018	70	12-18-021	105	12-18-068	140	07-15-89		

### 3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

#### OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Atender las denuncias e insumos asignados relacionados con la materia objeto de la auditoría.

Se atendieron nueve (9) insumos en el Nivel Central y dos (2) en el nivel desconcentrado, recibidos en la auditoría de cumplimiento adelantada al CSJ en la vigencia 2019 y primer semestre de 2020, con los siguientes resultados:

**No 1. Insumo de Tunja:** Revisión virtual del Contrato de Compraventa - Contrato N° 007-2020 del 18 de marzo de 2020.

Objeto: “Contratar en nombre de la Nación, Consejo Superior de Judicatura, Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Tunja y Technical Solutions Safety SAS la compra a precios unitarios de 300 trajes de protección corporal contra salpicaduras y partículas y 40 galones de gel antibacterial glicerinado, alcohol gel al 65%, con destino a los juzgados con función de garantías y empleados que se encuentran laborando en los distritos judiciales de Tunja, Santa Rosa de Viterbo y Yopal”.

Se observa oferta económica del 17 de marzo por valor de \$11.223.366 por parte de Technical Solutions Safety SAS, la cual, fue adjudicada mediante Resolución DESAJTUR20 – 427 de 18 de marzo de 2020.

REFERENCIA	DESCRIPCION	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	SUB TOTAL
7001011	TRAJE DE PROTECCION MARCA KIMBERLY	300	\$15,000	\$4.500.000
75- GEL - G	GEL ANTIBACTERIAL GLICERINADO SIN DISPENSADOR	40	\$118,285	\$4.731.400
ENVIO	ENVIO MERCANCIA	1	\$200,000	\$200.000
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>CON IVA INCLUIDO</b>			<b>\$11.223.366</b>

Se evidenció la entrada a almacén de 300 trajes y 40 geles en las fechas 16 de marzo, 1º, 14 y 20 de abril de 2020, así como sus respectivos pagos con registros SIIF de \$574.000, \$5.474.000 y \$5.174.000 todos del 13 de mayo de 2020.

### Conclusiones

Se cumplieron los lineamientos legales para contratar por Urgencia Manifiesta, se determinó la necesidad, se escogió la mejor oferta, no se evidenciaron sobrecostos, se pagó y se recibió el bien contratado. Por lo anterior, no se presentan observaciones, toda vez, que se encuentra ajustado a derecho.

**No 2. Insumo de Pasto:** Revisión virtual del Contrato de Compraventa - Contratación Directa N° CD005-2020

Objeto: “Contratar en nombre de la Nación, Consejo Superior de Judicatura, Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Pasto la adquisición, mediante la modalidad de compraventa, de elementos para prevenir el contagio de Covid19, en las condiciones técnicas, de calidad y cantidades requeridas por la Entidad”.

Fecha de inicio del contrato: Acta del 7 de abril de 2020, se reunió el Comité Estructurador, únicamente se presentó una única oferta de ADRIANA MILENA BARRERA SARASTY por valor de \$82.970.740,00

En la información presupuestal publicada en el SECOP II, se encuentra la siguiente anotación: SUMINISTRO DE ELEMENTOS PARA PREVENIR EL CONTAGIO DE COVID-19, EN LAS CONDICIONES TECNICAS, DE CALIDAD Y CANTIDADES REQUERIDAS POR LA ENTIDAD - INGRESO No. 701 FACTURA No. FE 125

### Orden de Pago Presupuestal

Código	108763220	Fecha de pago	2020-05-06
PCI Pagadora	13-01-01-DT	Valor Bruto	\$ 82.970.740,00
Valor Deducción	\$ 4.148.537,00	Valor Neto	\$ 78.822.203,00
<b>Medio de pago</b>			
Cuenta Bancaria	87873059841		
Entidad	BANCOLOMBIA S.A.		

En la proyección de necesidades del contrato se estimaron 1196 funcionarios distribuidos en 96 sedes judiciales, además de otras sedes del Distrito Judicial de Pasto que pertenecen al mismo Circuito, para un total de 231 sedes judiciales de los cuales, se comparten 234 baños. Así mismo, se compararon precios con la tienda virtual del “Gran Almacén” y Panamericana, siendo la de mejor valor la seleccionada, la del contratista “Suministros Joenbahid” cuyo representante legal es la señora Adriana Barrera Sarasty.

### **Conclusiones**

Se cumplieron los lineamientos legales para contratar por Urgencia Manifiesta, se determinó la necesidad, se escogió la mejor oferta, no se evidenciaron sobrecostos, se pagó y se recibió el bien contratado. Por lo anterior, no se presentan observaciones, toda vez, que se encuentra ajustado a derecho.

### **No 3. Insumo de Pereira:** Revisión virtual del Contrato de Compraventa - Contratación Directa 001 de 2020

Objeto: “Contratar en nombre de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura la adquisición de elementos de bioseguridad, para los servidores judiciales del Distrito Judicial de Pereira”.

Fecha de inicio del contrato: 25 de marzo de 2020

Para la proyección de necesidades del contrato, la entidad consultó con la Empresa que ofrece la venta de estos elementos de dotación en la Tienda Virtual del Estado Colombiano – Grandes Superficies, encontrando que, PANAMERICANA LIBRERÍA Y PAPELERÍA S.A. tiene los elementos, pero no cuenta con la existencia de los mismos, también se cotiza con la empresa TECHNICAL SOLUTIONS SAFETY SAS, quienes no presentan oferta, ya que no cuentan con la totalidad de los elementos; y por último, la empresa **CI WARRIORS COMPANY SAS**, quienes presentan la cotización de la totalidad de los elementos, con las características requeridas por la entidad.

### Información Presupuestal

Primera factura: F1 – 241 de 27 de marzo de 2020 por \$10.775.249,00

Segunda factura: F1 – 242 de 27 de marzo de 2020 por \$63.250.000,00

Tercera factura: F1 – 248 de 15 de abril de 2020 por \$5.206.250,00

Orden de pago Presupuestal 114211520 del 7 de mayo de 2020 por valor de 79.231.499,00



## Conclusiones

Se evidencia informe de Supervisión de fecha 28 de abril de 2020 por el período comprendido entre el 27 de marzo y 5 de abril de 2020, en la que se describe la realización de actividades.

Así mismo, se evidencia entrada de elementos número 392 al almacén de fecha 29 de abril de 2020, en la que corresponden los anteriores ítems descritos con el valor respectivo descrito en las tres facturas relacionadas.

Adicionalmente, se anexan registros fotográficos de los elementos recibidos, su distribución a cada una de las sedes, con la firma del Vigía de Salud dando fe de su instalación y dispensación en la sede.

El contratista, constituyo póliza número 21-44-101320150 de fecha 23 de marzo de 2020 para amparar cumplimiento del contrato y calidad de los bienes entregados, por valor de \$15.846,299.80.

Al cuestionarle a la entidad si los funcionarios estaban yendo a las sedes a laborar y hacer uso de los elementos de dotación de bioseguridad, remitieron un reporte de los meses de abril a septiembre, evidenciando de manera positiva su adecuado uso.

Por lo anterior, se concluye que cumplieron los lineamientos legales para contratar por Urgencia Manifiesta, se determinó la necesidad, se escogió la mejor oferta, no se evidenciaron sobrecostos, se pagó y se recibió el bien contratado. En consecuencia, no se presentan observaciones, toda vez, que se encuentra ajustado a derecho.

**No 4. Insumo Nivel Central:** Revisión virtual de la Orden de Compra 47546 del 23 de abril de 2020 (Radicación Interna OC 073 de 2020)

Objeto: “Adquirir Elementos de protección personal para prevenir el contagio del COVID 19 con destino a la Rama Judicial – 4”, orden de compra número 47546 (gel antibacterial)”.

Plazo de Ejecución: 10 días,

Pago: un único pago a los 30 días de recibido los bienes.

El valor del contrato es de DIECISÉIS MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS (\$16.680.840,00) incluidos impuestos, tasas y contribuciones, correspondiente a los siguientes elementos y cantidades, así:

ITEM	DESCRIPCION ELEMENTO	CANTIDAD	UNIDAD	PRECIO	TOTAL
1	cov01-PA-17 - GEL ANTIBACTERIAL – GALON	330	UNIDAD	\$48.168	\$15.895.440
2	cov01-DIS-1 – DISTRIBUCION	1	UNIDAD	\$660.000	\$660.000
3	cov01-IVA	1	UNIDAD	\$125.400	\$125.400
				<b>TOTAL</b>	<b>\$16.680.840,00</b>

**Justificación Normativa para contratar:**

Mediante el ACUERDO PCSJA20-11516 del 12 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la urgencia manifiesta y se autoriza una contratación”, se declara la urgencia manifiesta para el control y contención del contagio del virus COVID 19 (Coronavirus) en la Rama Judicial y se autoriza al Director Ejecutivo de Administración Judicial para celebrar los contratos que de forma directa tengan vocación de conjurar la afectación de salud antes considerada.

DECRETO LEGISLATIVO 440 DE 2020 (Artículo 7) Contratación por urgencia manifiesta: Todos los bienes que se necesiten para mitigar directamente la pandemia se podrán contratar sin proceso licitatorio alguno, a través de la declaratoria de urgencia manifiesta de cada entidad contratante.

Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta del Decreto 1082 de 2015



Mediante Circular PCSJC20-6 del 12 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, estableció algunas medidas para la prevención de contagio de COVID-19 en sedes judiciales, entre otras:

*“A. Medidas administrativas La Dirección Ejecutiva y sus seccionales: 1. Dotarán de elementos protectores (tapabocas y guantes) a empleados de las ventanillas de atención al público.”... “4. Pondrán a disposición del público surtidores de gel antibacterial o equivalentes o toallas desechables con alcohol para la limpieza de las manos, antes de realizar trámites en puntos de atención o despachos.”... “5. Asegurarán la disposición de jabón y toallas desechables en los baños de todas las sedes judiciales.”*

En el formato de Estudios previos elaborado el 17 de abril de 2020, señala que el artículo 6o. del Decreto 537 de 2.020, adicionó el siguiente inciso al parágrafo 1o. del artículo 94 de la ley 1474 de 2011:

*“Artículo 6. Adiciónese un inciso al parágrafo 1 del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, Adquisición en grandes superficies. Durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio Salud y Protección con*

*ocasión de la pandemia derivada Coronavirus COVID- 19, cuando se dé la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades públicas podrán adquirirlos mediante el instrumento de agregación demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo la menor cuantía la respectiva Entidad”*

En los mismos, se anota como justificación a la contratación directa que la entidad necesita de un conjunto de elementos de protección, pero que no fue posible encontrar disponibilidad de todos los elementos y en las cantidades requeridas con un solo proveedor en la tienda virtual del Estado Colombiano; en consideración que así lo establece la GUIA PARA LA ADQUISICION EN GRAN ALMACEN DE LA TIENDA VIRTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO, en los siguientes términos: “UNA ORDEN DE COMPRA SOLO PUEDE CONTENER LOS PRODUCTOS DE UN PROVEEDOR...”, por esta dificultad y además propendiendo por escoger las ofertas más económicas y con el fin de satisfacer la necesidad apremiante, se hace la adquisición en grandes superficies por el Instrumento de agregación de demanda con PMI PROYECTOS MONTAJES E INGENIERIA

Teniendo en cuenta que la presente adquisición es de mínima cuantía, que se realizará a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano y atendiendo la forma de pago, la entidad no considera necesario requerir garantías.

## **Conclusiones**

Se observa factura electrónica FE 190 del 29 de mayo de 2020 por \$16.680.840,00, con su correspondiente entrada al almacén el día 31 de mayo de 2020, posteriormente, se anexan las salidas de los bienes a las diferentes cortes, los días 10, 11, 12 de junio de 2020.

Se evidencia constancia de cumplimiento de fecha 16 de junio de 2020 por parte del profesional, en la que se autoriza el pago de la factura electrónica.

En la relación de pagos generado por SIIF, se encuentran cuatro pagos en cheques al proveedor por valores de \$4.195.484,00, \$4.195.484,00, \$4.144.936,00, y, \$4.144.936,00, todos, el día 19 de junio de 2020.

Por lo anterior, se concluye que cumplieron los lineamientos legales para contratar por Urgencia Manifiesta, se determinó la necesidad y al escogerse al proveedor no se evidenciaron direccionamientos ni sobrecostos, se pagó y se recibió el bien contratado. En consecuencia, no se presentan observaciones, toda vez, que se encuentra ajustado a derecho.

**No 5. Insumo de Neiva:** Revisión virtual de la Orden de Compra 001 del 19 de marzo de 2020.

Objeto: “Adquisición de Elementos (Traje, guantes, toallas, gel) Palacio de Justicia de Neiva”.

Al equipo auditor llegó un insumo sin soporte de su recibo y sin mencionar cuales eran las presuntas irregularidades que se pretendían confrontar, solamente llegó el orden de Compra No. 1 de fecha 19 de marzo de 2020 por valor de \$92,5 millones, mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Neiva adquirió elementos de protección como Traje de protección corporal, guantes, toallas desechables y gel antibacterial, elementos que por su naturaleza y fecha de adquisición, corresponden a elementos de bioseguridad para afrontar la emergencia sanitaria originada por el COVID-19 a nivel mundial.

Para analizar este insumo, se procedió a consultar por páginas como Mercado Libre Colombia donde se observaron elementos de bioseguridad de similares condiciones a los de la orden de compra 01 que oscilan en diferentes rangos de precio, como, por ejemplo:

1. Traje de protección corporal (Vr. Orden de Compra CSJ \$16.807 por unidad): En MercadoLibre los precios de trajes anti fluidos oscilan entre \$9.900 a \$95.000.
2. Guantes de Nitrilo (Vr. Orden de Compra CSJ \$42.017 caja por 100 unidades): En MercadoLibre los precios oscilan entre \$52.900 (caja 50 unidades) hasta \$58.900 (caja 100 unidades)
3. Toallas desechables (Vr. Orden de compra CSJ \$6.975 por 150 unidades): En MercadoLibre los precios oscilan entre \$6.800 a \$11.999, aproximadamente.
4. Gel antibacterial x galón de 3.800 cc \$58.824: En MercadoLibre los precios oscilan entre \$28.900 a \$70.000.

## Conclusiones

Para el presente análisis se tuvo en cuenta que por la ley de oferta y demanda y la situación tan atípica que presente la pandemia generada por el COVID-19, lo cual generó escasez en los meses de marzo y abril de estos elementos, se hace muy difícil realizar una comparación de precios bajo los mismo elementos de tiempo, modo y lugar, a pesar de eso, se observó que los precios pagados por el CSJ se encuentran dentro de los rangos que se encontraron por la página de MercadoLibre, por lo tal razón no se genera ninguna observación sobre el particular.

## No 6. Insumo de Ibagué: Revisión virtual del Contrato 002 de 2020

Objeto: “Contratar en nombre de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Seccional de Administración Judicial de Ibagué, la adquisición de elementos de protección personal, limpieza y desinfección, para prevenir el

contagio y evitar la propagación de la enfermedad CORONAVIROS COVID 19, de y entre los servidores judiciales, contratistas de prestación de servicios y judicantes que desempeñan sus funciones en las diferentes sedes que conforman el Distrito Judicial de Ibagué - Tolima, en atención a la declaratoria de Urgencia Manifiesta realizada por el Consejo Superior de la Judicatura”.

De acuerdo con el análisis realizado al contrato 002 de mayo 12 de 2020, por valor de \$166.018.725, se efectuó el pago del valor total del contrato; de acuerdo con la información suministrada por el Interventor, no hubo adiciones y el valor pagado al contratista fue de \$166.018.725, en donde se adquirieron los siguientes elementos:

Producto	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
Tapaboca	Unidad	26.000	\$1,100	\$28,600,000
Guantes de Nitrilo	Caja por 100 Und.	600	\$42,100	\$25,260,000
Toallas de Manos (desechables)	Paquete	491	\$6,975	\$3,424,725
Gel Antibacterial 3.800 ml (3.8 Litros)	Galón	700	\$58,820	\$41,174,000
Jabón Antibacterial	Galón	600	\$30,000	\$18,000,000
Termómetros Digitales	Unidad	15	\$380,000	\$5,700,000
Lavamanos	Unidad	17	\$2,580,000	\$43,860,000
			<b>TOTAL</b>	<b>\$166,018,725</b>

## Conclusiones

De acuerdo con los catálogos de precios de los elementos de aseo y los elementos de protección personal, los precios se ajustan y no presentan diferencias.

**No 7. Insumo de Armenia:** Revisión virtual Compraventa 08 - 2020 del 2 de abril por urgencia manifiesta.

Objeto: “Adquisición de elementos (Traje, guantes, toallas, gel) para El Distrito Judicial de Armenia y Administrativo del Quindío”.

Constitución Política; Ley 1150 de 2007, artículo 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN, numeral 4. Contratación directa, literal a) Urgencia manifiesta; Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta y artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales; Ley 80 de 1993, numeral 12 del artículo 25, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3.5.2 del Decreto 0734 de 2012. Estudio de Conveniencia, necesidad y oportunidad y artículo 65. DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE EJERCEN CONTROL FISCAL.

Con base en lo anterior, el Comité Estructurador y Evaluador de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Armenia Quindío del CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – CSJ, el 02 de abril de 2020, suscribió el



contrato de compraventa por Urgencia Manifiesta No.8 de 2020 con la firma BERHLAN DE COLOMBIA S.A.S., para “ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN (JABÓN ANTIBACTERIAL Y GEL ANTIBACTERIAL) PARA EL DISTRITO JUDICIAL DE ARMENIA Y ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO PARA LA PREVENCIÓN DEL CONTAGIO DE COVID-19”, por \$11.804.524.

De conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, se incorporó en el contrato la CLAUSULA DÉCIMA: CONTROL FISCAL. El control fiscal lo ejercerá la Contraloría General de la República; en virtud de esta potestad se observó que, el contrato no cuenta con el Vo.Bo de la Coordinadora de Asistencia Legal y Cobro Coactivo.

### Conclusiones

De acuerdo con los catálogos de precios de los elementos de protección personal contratados, la disponibilidad y calidad de las 200 unidades de gel antibacterial 3800 ml, con agente antibacterial en una concentración mínima del 0,2%, con agente humectante y con pH entre 5 y 8, a un valor unitario de \$44.822 y las 216 unidades de jabón antibacterial 500 ml. con agente limpiador en una concentración mínima del 6%, con agente humectante en una concentración mínima del 1% y con pH entre 5 y 8, mínimo una (1) fragancia a un valor unitario de \$4.423, se concluye que los precios ofertados en la fecha se ajustaron a los del mercado.

**No 8. Insumo de Villavicencio:** Revisión virtual del Contrato No.1467008 del 24 de marzo de 2020. 

CSJ – Seccional Villavicencio, llegó con Sigedoc 2020IE0040722 del 10 de julio de 2020 del Despacho del Contralor Delegado de Justicia, Doctor Sebastián Montoya, donde pone en conocimiento la ejecución del contrato No.1467008 del 24 de marzo de 2020 y la orden de compra No.48432 del 14 de mayo de 2020, teniendo en cuenta que producto de un análisis comparativo de precios entre los contratos celebrados por las diferentes direcciones seccionales del CSJ para adquirir gel antibacterial en presentación de litro, se observa que en este contrato los elementos de protección fueron adquiridos por mayor valor.

### Conclusiones

Para efectos de la comparación de los precios de mercado en la ciudad de Villavicencio, se destaca que en la Sentencia 1997-03924 (18293) de 27 de abril de 2011, en la que la Sección Tercera del Consejo de Estado, se pronunció sobre el deber de **observar la realidad objetiva de mercado**, por parte de las entidades estatales contratantes a lo que en el caso que nos ocupa

en la compra de Gel realizada por el Consejo Superior de la Judicatura en época de crisis por el COVID 19, se tiene que:

*“6.2. .... Ahora bien, desde otro punto de vista, no menos importante, el presupuesto oficial corresponde al valor que resulta del análisis de las condiciones y precios del mercado y la obligación de su indicación no solo se agota con la fijación dentro del pliego de condiciones del valor total que se tiene destinado como presupuesto para el contrato a licitar sino también con el suministro de la información discriminada, detallada y justificada del mismo, lo que significa que debe darse a conocer el estudio de mercado y los análisis de costos con base en los cuales se construyó y estableció por parte de la entidad pública licitante.*

*En efecto, repárese que en cumplimiento del deber de planeación y el principio de buena fe precontractual, como ya se señaló, las entidades estatales no pueden iniciar procesos de contratación si no existen las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales (N° 6 art. 25 de la L. 80/93), estas últimas que, en cada caso específico a contratar, se expiden con base en el presupuesto oficial, que, a su vez, es resultado del respectivo estudio de costos y mercado.*

*En este sentido, el estatuto general de la contratación pública contenido en la Ley 80 de 1993 - e incluso la reforma realizada a la misma por la Ley 1150 de 2007 junto con los decretos reglamentarios de estos—, de una parte, obliga a las entidades, en desarrollo de ese deber de planeación, a establecer en forma previa al inicio de los procesos de selección y firma del contrato el estimado de los costos, valores y alternativas que, **a precios de mercado reales**, podría demandar la celebración y ejecución del mismo, consultando las cantidades, especificaciones, obras, servicios, etc., requeridos, con las correspondientes modalidades u opciones escogidas o contempladas para el efecto; y de otra parte, a prever la disponibilidad de recursos según la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración del contrato, todo lo cual garantiza la legalidad de los actos que expida a fin de seleccionar al contratista que colaborará con la administración en el cumplimiento de los cometidos de interés público.*

*Desde esta perspectiva, las entidades estatales, dado el interés general ínsito en la contratación pública, no pueden ordenar la apertura de procesos de selección contractual o contratar los bienes y servicios requeridos bajo precios fijados en forma arbitraria e improvisada, sino que ello debe obedecer a un estudio previo, técnico y serio de los precios del mercado, que les permita calcular el valor estimado y por ende, el presupuesto oficial del contrato de acuerdo con las condiciones de tiempo, modo y lugar de las prestaciones requeridas y con las que se pretende cubrir las necesidades de la contratación (arts. 30 Nos. 1 y 2 , 24 N° 5, y 25 Nos. 7 y 12 de la L. 80/93).*

*En esta actividad, las entidades estatales y los particulares que aspiren a contratar con ellas, además del cumplimiento de los procedimientos y requisitos preestablecidos en las leyes y reglamentos para la adquisición de bienes y servicios "(...) tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz (...)", están sujetos a la economía de mercado y a la libre competencia económica y de empresa regulada en la Constitución Política (C.P., arts. 333 y 334). Así, cuando pretenden contratar "(...) están vinculadas a todas aquellas reglas y normas que les*

determinan los precios dentro de esta economía libre y abierta, (...) regida por las leyes de la oferta y la demanda (...)".

De ahí que, entonces, ese estimado de los precios reales de los bienes, servicios, suministros, etc., con base en el cual se fija el presupuesto oficial, **implica, por regla general, un análisis de mercado que permita identificar el valor habitual que tienen o se comercian en el sector de la economía en el cual se encuentren el bien o servicio requerido y en una zona geográfica determinada, teniendo en consideración las variables de dicho sector, porque el valor de los bienes y servicios Fluctúa más o menos, debido a circunstancias diversas, y principalmente al funcionamiento de la ley económica de la oferta y la demanda.** (subrayado fuera de texto)

Además, en la construcción del estudio de mercado por la entidad respectiva para la estimación del valor del contrato, entran en juego múltiples variables como el objeto a contratar, el tipo de contrato, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deban ejecutarse las prestaciones, los costos asociados a la producción y comercialización de los bienes y servicios, el valor de la mano de obra, la distancia de acarreo de los materiales, los Fletes, seguros y demás gastos de transporte y entrega de los productos, las condiciones de pago, volúmenes, la administración, los imprevistos, la carga impositiva, la utilidad o provecho económico del contratista, la especialidad de la labor, los riesgos trasladados, etc.

Sea lo que fuere, es digno de señalar por la Sala que la administración debe tener presente que al celebrar los contratos está obligada a "(...) obtener, sino el menor precio, por lo menos uno razonable (...) y justificado, no exagerado o con sobreprecios ni tampoco artificialmente bajo, lo que le evitará pagar más o menos de lo que realmente cuesta el bien o servicio, como lo señala algún sector de la doctrina, lo que solo se garantiza con unos estudios previos de costos que consulten el mercado y que estén a disposición de los interesados en participar para que así se garanticen los principios de transparencia, igualdad, libre concurrencia y el deber de selección objetiva en la contratación de las entidades públicas, estudios que constituyen requisito de regularidad o validez de la actuación administrativa contractual.

(...) El proponente y la entidad contratante, cada cual, están en el deber de cuantificar y valorar, el primero desde su propuesta y la segunda en forma previa a la apertura del proceso de selección, que la cantidad y calidad de los bienes, obras o servicios que serán suministrados y pagados sean proporcionales al dinero o beneficios que recibirá el contratista; si esa justa medida se rompe a favor del contratista, el exceso puede constituir un detrimento al patrimonio público; es decir, como atrás se mencionó, la consulta de los precios del mercado del bien, servicios u obra junto con el análisis de la utilidad habitual en transacciones y negocios de igual, equivalente, semejante o similar naturaleza, permiten, en principio, verificar la razonabilidad o desproporción del precio y de la utilidad a percibir u obtenida por el contratista, al reportar los márgenes de uno y otro extremo de valor de los mismos.

*Precio de mercado, como se anotó, es el valor usual o común asignado a un bien o a un servicio por el comercio del lugar donde se va a ejecutar el contrato. Por esto, con el fin de detectar mayores valores reprochables y pactados al momento de celebrar el contrato se debe acudir primeramente a una comparación con aquel precio que arroje el mercado y en caso de que lo supere verificar las razones que justifican o explican en forma sensata y razonada esa circunstancia, teniendo en cuenta todas las variables que en él inciden —por ejemplo, el nivel de servicio que se ofrece por parte del distribuidor, infraestructura que se tenga, bonificaciones por volumen de compra, manejo de impuestos, periodos de pagos, entre otros—, variables que en términos de comparación se deben de tener en cuenta bajo criterios idénticos entre los oferentes”.*

Una vez evaluado el anterior postulado y de acuerdo con los precios de mercado para el 24 de marzo de 2020, los precios de mercado fluctuaron en un crecimiento alrededor de 50%, por condiciones de escases por lo tanto se evidencia y soporta la urgencia manifiesta para realizar la compra del 24 de marzo de 2020.

En la circular 06 de 2020 la Contraloría General de la República dictó orientación de recursos y acciones inmediatas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionadas por el Virus COVID- 19.

*“Otro de los factores que inciden en el principio de selección objetiva es el del precio del mercado, que es uno, aunque no el único, que deben tener en cuenta las entidades estatales al celebrar el contrato, pues éstas al definir el costo real del negocio proyectado, es decir el valor de las cosas o servicios que se van a contratar teniendo en cuenta las diversas variables tales como cantidad, calidad, especialidad, momento, lugar, etc., lo que procuran es que no se pague más ni menos de lo que verdaderamente cuestan para ajustarse así a la conmutatividad objetiva que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 80 de 1993 debe imperar en el contrato estatal”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 28 de marzo de 2012 Exp: 22.471).*

En este sentido y, a efectos de determinar si existe o no un sobrecosto, es necesario analizar tal circunstancia en las mismas condiciones de **tiempo, modo y lugar.**

**De la urgencia manifiesta.**

No obstante, lo anterior, la ausencia de la obligación de elaborar estudios previos al interior de estos procesos contractuales no puede desconocer la Constitución Política ni los principios que inspiran el estatuto contractual, así lo concluyó este organismo de control en la Circular No. 06 de 19 de marzo 2020, en donde sugirió a los entes territoriales al momento de contratar durante el presente estado de excepción, lo siguiente:



*“(…) 4- Para realizar la contratación derivada, pese a que no se requiere la elaboración de estudios previos ni la celebración de contratos por escrito, resulta aconsejable:*

*4.1. Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, más aún cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de información reservada o de seguridad que pueda afectar a la comunidad.*

*4.2. Atender la normatividad que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuenten con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización, atendiendo las medidas excepcionales dispuestas por el Gobierno Nacional.*

*4.3. Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio, en el momento de la suscripción.*

*4.4. Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna.*

*4.5. Tener claridad y preferiblemente, dejar constancia de las condiciones del contrato en la Declaratoria de Urgencia Manifiesta, especialmente de aquellas que resulten sustanciales: objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnizado y amparo presupuestal, entre otras.*

*4.6. Efectuar los trámites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado.*

*5- Elaborar un informe sobre la actuación surtida, que evidencie todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia.*

*6- Declarada la urgencia y celebrado el contrato, o contratos derivados de esta, se deberá poner en conocimiento de tal hecho, de forma inmediata, al órgano de control fiscal competente, remitiendo la documentación relacionada con el tema para lo de su cargo”.*

Observado lo anterior, la urgencia manifiesta fue el mecanismo extraordinario, utilizado por la Administración para ofrecer una solución rápida y eficaz a las necesidades que debían atenderse tras la ocurrencia de fenómenos extraordinarios, en torno de la pandemia del COVID 19 en Colombia, decretado por el Gobierno nacional en atención al tema sanitario y económico de la población.

### **Sobrecosto o sobreprecio en materia contractual.**

En los soportes que nos ocupan con respecto al ejemplo de la ciudad de Villavicencio y definiéndose un posible sobre costos, es importante tener en cuenta que es la estimación monetaria de bienes o productos, que se aleja de una manera positiva o negativa de los precios oficiales que gobiernan el mercado. Al respecto, la jurisprudencia no ha sido muy productiva en relación con la existencia de este fenómeno, sin embargo, existe un pronunciamiento judicial<sup>1</sup> en donde se habilita a la administración a descalificar o a rechazar

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 4 de junio de 2008. Expediente No. 76001-23- 31-000-1997-05064-01(17783). Consejera Ponente. MIRIAM GUERRERO DE ESCOBAR.



propuestas, cuando aquellas contengan precios muy elevados u objetivamente bajos en relación con el valor de estos mismos productos en el mercado.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, se ha pronunciado en lo siguiente:

*“La sobrefacturación debe ser corroborada a través del material probatorio conducente que evidencie si hubo omisión en los análisis precontractuales, especialmente del Comité de Compras que en última conceptúa sobre la viabilidad económica de la futura contratación, advirtiendo que tal concepto en virtud de la ley de contratación no tiene carácter obligatorio.*

*Para efectos probatorios en el proceso de responsabilidad fiscal de esta forma de defraudación, debe señalarse que las cotizaciones por si solas sobre un mismo producto no tienen mayor mérito, pues suele suceder que, en la actividad comercial, los comerciantes vendan a diferentes precios un mismo producto, por tanto, la responsabilidad fiscal debe fundarse en el perjuicio causado al Estado.*

*Por tanto, para que las cotizaciones tengan un verdadero valor probatorio, debe cotizarse el bien de las mismas características y marca, en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar.*

*En resumen, consideramos que el caso debe ser analizado bajo la perspectiva de la gestión, determinando si ésta fue ceñida a los parámetros contractuales, o si por el contrario ajena a aquellos y consecuentemente atentatoria del patrimonio”<sup>1</sup>.*

Para agosto 31 de 2011, mediante el concepto No. 80112-IE53038 nuevamente la oficina jurídica de la Contraloría General de la República, sostiene el mismo postulado, en donde esta misma dependencia arribó a las siguientes conclusiones:

*“La demostración del sobrecosto es sin duda un aspecto crítico dentro del ejercicio auditor o en el proceso de responsabilidad fiscal en el que se estudie tal tema. Y estima el Despacho que corresponde al operador jurídico analizar en primer lugar la sustentación de las condiciones que en su momento hizo la administración para justificar no sólo los costos en sí sino el proceso contractual como unidad. Ciertamente los aspectos con base en los cuales se sustentaron las condiciones económicas del contrato constituyen un primer elemento a ser evaluado al momento de abordar la definición de la existencia de sobrecostos.*

*Para fundamentar las hipótesis planteadas en los dos párrafos anteriores es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, las calidades y especificaciones técnicas de los objetos contratados, la localización del ente que los requiere, el lugar de la prestación de los servicios, los costos de transporte, los impuestos, el valor de la mano de obra y demás particularidades que influyan en el costo de los bienes o servicios objeto de análisis, así como la tipología contractual empleada*

*Las comparaciones que se realicen han de tener un determinado referente, pues el sobrecosto sólo puede deducirse en tanto se plantea como el alejamiento de un determinado modelo de costos que se considera plausible. La definición de tal*

<sup>1</sup> Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto 80112-0433 de 14 de febrero de 2001.

*referente no es sencilla y es indudable que el paso del tiempo puede dificultar ostensiblemente la obtención de cotizaciones o similares que permitan establecer un sobrecosto. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar que al existir plena libertad probatoria al interior del proceso auditor y en el de responsabilidad fiscal, puede el operador jurídico acudir a los medios técnicos, periciales o conceptuales que considere pertinentes. Lo que es importante es que existan bases sólidas sobre las cuales determinar un parámetro de comparación, pudiendo estar constituidas las mismas a partir de cotizaciones, peritazgos, conceptos rendidos por reconocidas autoridades, etc., en las cuales en todo caso se tengan en cuenta las condiciones en que se llevó a cabo la contratación, así como las especiales características del objeto, lugar, época o entidad contratante y todas aquellas que se manifiesten como relevantes en cada caso en particular”.*

En razón a lo anteriormente descrito se establece que, para tener por demostrado el fenómeno del sobrecosto se debe analizar cada caso en paralelo a supuestos de características similares. Dicho, en otros términos, la demostración del sobrecosto o sobreprecio, particularmente los relacionados con la compra de bienes y servicios está sujeta a la comparación del valor de estos mismos productos en circunstancias temporales y geográficas similares y que para esta ocasión desbordan estas premisas por las circunstancias iniciales en la pandemia del COVID 19.

#### **No 9. Insumo Superintendencia de Industria y Comercio: SERVICIO 2020-187334-82111-SE.**

La SIC comunicó a la CGR la Resolución No. 35082 del 06 de julio de 2020 *“Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones al régimen de protección de la competencia”* a dos firmas que contratan con el CSJ. Del análisis realizado a la ejecución contractual realizada por las firmas sancionadas en la Seccional Bogotá - Cundinamarca, se comunicó observación con presunta incidencia fiscal y connotación disciplinaria, que se valida con el siguiente hallazgo:

#### **Hallazgo No.27 Contrato No. MIN01PS13-17 - SA 16 de 2017 (F) (D)**

El objetivo de realizar análisis a la Resolución No 35082, emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio el pasado 20 de junio de 2020, en *“la cual impone unas sanciones por infracciones al régimen de protección de la competencia”* a la empresa Expertos Ingenieros S.A.S, es la verificación del principio de planeación que rige a las entidades estatales. De igual forma se requiere conocer lo acontecido en el proceso de contratación SA 16 de 2017.

Por lo anterior, la Seccional Bogotá del Consejo Superior de la Judicatura suministró el expediente del contrato No MIN01PS13-17 - SA 16 de 2017 de

manera virtual, al cual se realizó seguimiento encontrando las siguientes irregularidades:

- En Acta de apertura de sobres de la selección abreviada de menor cuantía No.016 de 2017 se observa que el proponente Expertos Ingenieros S.A.S, su oferta económica obedece a un valor de \$176.410.894 incluido IVA<sup>1</sup>, así las cosas y comparado con el contrato final No. MIN01PS13-17 - SA 16 de 2017 fue firmado por \$292.454.884 desconociendo la oferta inicial.
- Sumado a lo anterior, el acta de Comité Evaluador<sup>2</sup> y la evaluación económica<sup>3</sup>, donde se comparan las siete (7) empresas seleccionadas y que refieren las cantidades de los cuarenta y dos (42) ítem, aprueban la suma de \$176.410.894.
- Así las cosas, el día 20 de octubre de 2017 se emite la Resolución No.7546 que resuelve en su artículo primero seleccionar a la firma EXPERTOS INGENIEROS S.A.S. con una oferta económica de \$176.410.894 y en su artículo segundo reiterar que la entidad cuenta con una disponibilidad presupuestal de \$ 292.454.884.
- A la firma del contrato y como soporte de éste en hoja Excel se establece un incremento del 50% de las cantidades, situación que genera incertidumbre de la justificación del crecimiento en cantidad en el contrato de prestación de servicios No. MIN01PS13-17, pues se firma por \$292.454.884, a pesar que la oferta inicial corresponde a \$176.410.894, generándose un posible detrimento de \$116.043.990, donde a folio 300 del expediente virtual enviado por el Consejo Superior de la Judicatura, se modifican las cantidades de obra desconociendo el artículo 24 de la Ley 80, toda vez, que los procedimientos de selección y contratación se deben efectuar mediante una mirada objetiva del contratista, lo que permite desarrollar que se cumplan otros principios que se agrupan en los principios de contradicción, imparcialidad, moralidad y publicidad.

Es importante resaltar que en las actas de recibo a satisfacción no se discriminan las cantidades de obra realmente ejecutadas y la supervisión e interventoría se limitan a recibir un porcentaje del valor del contrato sin soportes de ejecución, dentro de los cuales deben encontrarse las memorias de cálculo de cantidades de obra, registro fotográfico que evidencie la

<sup>1</sup> Acta de apertura de sobres folios 70 a 72 expediente virtual suministrado por la entidad.

<sup>2</sup> Comité Evaluador folios 139 a 141 expediente virtual suministrado por la entidad.

<sup>3</sup> Evaluación Económica folios 125 a 126 expediente virtual suministrado por la entidad.

ejecución de las obras, planos de diseño, planos récord de las obras ejecutadas, bitácora de obra, entre otros.

Así mismo, permitirían la participación en igualdad de condiciones y oportunidades de los participantes y de igual forma resaltar lo que determina el legislador en la “ Sentencia C 508 de 2002, la cual enuncia que, “*en virtud del principio de transparencia, se consagró por el legislador con el fin de garantizar la imparcialidad, que la escogencia del contratista siempre se efectuará a través de la licitación o concurso público, que no es otra cosa que el ejercicio de la función administrativa correspondiente a la actividad que en materia contractual le compete al Estado, la cual se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios ya mencionados en el párrafo precedente. La selección del contratista mediante la licitación pública o concurso, como lo señaló este Tribunal, es uno de los aspectos que merece especial interés en el Estatuto de Contratación Pública, pues se garantiza que los procedimientos que han de ser utilizados para la escogencia del contratista serán claros, nítidos, transparentes, en aras de asegurar la prevalencia*”.

- La Ley 1474 de 2011 en su artículo 83. Supervisión e interventoría contractual reza: “*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda (...)*”.

A lo descrito anteriormente y a la revisión del expediente, no se observa informe de interventoría eficiente y claro, que certifique a qué corresponde el aumento de cantidad del contrato y que de fe del 65.77% adicional del valor del contrato, por el contrario, se observa una calificación regular en la ejecución del mismo, donde se evidencia incumplimiento, celeridad, atención deficiente a los requerimientos.<sup>1</sup>

De otra parte, la Unidad de Auditoría como control independiente de acuerdo con la Ley 87 de 1983, emite informe de auditoría interna No. UA 18-007 liberado el día 27 de abril del 2018, donde evidencia deficiencias en los procesos de selección a contratistas, el cual en su página 6 describe como hallazgo No.1 el incumplimiento al artículo 2.2.1.1.1.6.1. con relación al principio de planeación, así mismo, a página 13 en su hallazgo No.7, se pronuncia sobre la selección abreviada SA 16 de 2017, que refiere al contrato No. **MIN01PS13-17**, del cual la entidad suscribió Plan de Mejoramiento desde el 22 de mayo de 2018, sin que a la fecha hayan reportado avance y

<sup>1</sup> A folio 403 calificación regular a folio 406 certificación de cumplimiento y a folio 414 certificación de calidad, seriedad y cumplimiento.

cumplimiento de las acciones de mejora propuestas y sin realizar actividades que mitigaran riesgos para las vigencias 2019 y 2020, por cuanto el Consejo Superior de la Judicatura siguió contratando con la misma empresa a pesar de evidenciar estos riesgos contractuales y la baja calificación que se dio en la supervisión.

Por lo anterior, este hallazgo tiene presunta incidencia fiscal con connotación disciplinaria.

No se deja con connotación penal por cuanto la Superintendencia de Industria y Comercio en la Resolución No.35082 del 6 de julio de 2020 “*Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones al régimen de protección de la competencia*”, dio traslado, entre otros, a la Fiscalía General de la Nación.

## **RESPUESTA DE ENTIDAD**

Mediante oficio DESAJB0020-2967 del 5 de noviembre de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva afirma:

(....)

Frente a lo indicado por la comisión auditora con relación a que “*(...) en las actas de recibo a satisfacción no se discriminan las cantidades de obra realmente ejecutadas y la supervisión e interventoría se limitan a recibir un porcentaje del valor del contrato sin soportes de ejecución, dentro de los cuales deben encontrarse las memorias de cálculo de cantidades de obra, registro fotográfico que evidencie la ejecución de las obras, planos de diseño, planos récord de las obras ejecutadas, bitácora de obra, entre otros.*”

(...)

“*A lo descrito anteriormente y a la revisión del expediente, no se observa informe de interventoría eficiente y claro, que certifique a qué corresponde el aumento de cantidad del contrato y que de fe del 50% adicional del valor del contrato, por el contrario, se observa una calificación regular en la ejecución del mismo, donde se evidencia incumplimiento, celeridad, atención deficiente a los requerimientos*”.

*El grupo de Inmuebles y Mantenimiento de esta Seccional, informó que una vez revisados los expedientes digitales del Contrato No. MIN01PS13-17 - SA 16 de 2017, se evidencia debilidad de los sistemas de planeación y de control del proceso de contratación en mención, al permitir un incremento de las cantidades de obra, las cuales como lo manifiestan, no se encuentran soportadas y fueron aumentadas con posterioridad a la emisión de la Resolución No. 7546 del 20 de octubre de 2017, por medio de la cual fue adjudicado el referido contrato a la firma Expertos Ingenieros S.A.S, con una oferta económica de \$176.410.894. Incluido A.I.U e IVA, y el Contrato No. MIN01PS13-17 se suscribió por un valor de \$292.454.884.*

*Adicionalmente, se evidencio una deficiente supervisión, puesto que, no se allegaron a las actas de recibido parcial o recibido final, memorias de cantidades, registros fotográficos, informes de supervisión, entre otros documentos que den cuenta que, si se ejecutaron las*



*actividades contratadas, en las cantidades señaladas y cumpliendo con las especificaciones técnicas requeridas por la Entidad.*

*Por otro lado, es preciso señalar que el plazo de ejecución del Contrato MIN01PS13-17 suscrito el 24 de octubre de 2017 con EXPERTOS INGENIEROS S.A.S y cuyo objeto consistió en: “Contratar en nombre de la Nación Consejo Superior de la Judicatura, la obra civil para la adecuación y organización del ducto en vertical por donde pasan las redes hidráulicas, de sensores de humo y lógica de una sede judicial a cargo de esta Dirección Ejecutiva Seccional”, finalizó el 13 de febrero de 2018 y que el entonces Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial, y el supervisor del Contrato suscribieron formato base de liquidación, el 15 de febrero del mismo año.*

*Es importante indicar que, en el expediente no se evidencian informes de interventoría, ni documentos que indiquen que se contrató interventoría integral para el contrato en mención. Únicamente se evidencian tres certificaciones del cumplimiento del contrato, a folios No.429, 436 y 429 del expediente remitido con anterioridad, y una Ficha Técnica de Evaluación y Reevaluación de Contratistas a folio 459, lo anterior suscrito por el supervisor.*

*Así las cosas, los hechos glosados por el ente de control fiscal son aceptados y con la finalidad de ejecutar acciones tendientes a la superación de los mismos, la DESAJ para dar inicio al proceso de contratación para la vigencia 2020 ha establecido mecanismos de regulación desde la etapa precontractual, que permitan determinar claramente, la necesidad, el bien o servicio, el valor de la oferta y la demanda del bien o servicio requerido para el buen funcionamiento de la Rama Judicial y lista de chequeo que tenga como finalidad efectuar el control adecuado de las piezas documentales generadas durante el proceso contractual.*

*Lo anterior, teniendo bajo consideración que, esta Seccional tiene a su cargo los despachos judiciales y sedes administrativas ubicados en la ciudad de Bogotá D.C., donde debe garantizar el adecuado suministro de bienes y servicios que permitan la prestación del servicio de acceso a la administración de justicia de manera oportuna y en las mejores condiciones, asimismo velar por el adecuado manejo de los recursos. Es preciso señalar que la actual administración desde su llegada a propendido por dar cabal cumplimiento a los referidos objetos misionales con cada medida adoptada y proceso contractual ejecutado.*

*De forma tal que, la DESAJ acepta la importancia de: i.) efectuar la correcta identificación técnica de la necesidad; ii.) contar para cada vigencia con un estudio detallado del tipo de necesidad que se requiere satisfacer, teniendo en cuenta los diagnósticos o análisis situacionales, las prioridades de la administración de justicia que atiende a aspectos tales como: la cantidad de requerimientos o solicitudes recibidas desde los diferentes despachos judiciales y dependencias administrativas a atender, el bien, obra o servicio que se requiere, los estándares de consumo histórico de los despachos y dependencias de acuerdo con la información suministrada por los grupos de Inmuebles y Mantenimiento e Inventario, Almacén y los niveles de existencia de bienes, que permitan identificar técnicamente la necesidad real a satisfacer y la planeación o programación establecida.*

*Por lo que, a su vez, reconoce las falencias propias de las áreas ejecutoras en relación a la falta de formación y capacitación del personal estructurador, ejecutor y supervisor de dichos procesos, así como circunstancias de orden técnico.*

*Asimismo, se reconocen las deficiencias propias de las áreas ejecutoras en relación a la falta de formación y capacitación del personal estructurador, ejecutor y supervisor de tales procesos de contratación, así como, circunstancias de orden técnico. Por consiguiente, los hechos exhibidos en la observación del asunto son aceptados y con la finalidad de ejecutar acciones*

*tendientes a la superación de los mismos, la DESAJ ha establecido mecanismos de regulación en la etapa precontractual, que permitan dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 y efectuar el respectivo análisis del sector, esto es, el mercado relativo al objeto del Proceso de Contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo. De modo que, el resultado del análisis sea plasmado en los estudios y documentos previos del Proceso de Contratación.*

*De lo expuesto, el área Administrativa, a través del Grupo de Servicios Administrativos, informa a las áreas estructuradoras de los procesos contractuales, y pone en conocimiento los manuales y guías establecidos por Colombia Compra Eficiente, donde se desarrollan e implementan estándares y documentos tipo para las etapas contractuales a las que se pretenden aplicar y que resultan siendo lineamientos con el objeto de entender el mercado del bien, obra o servicio que se pretende adquirir para diseñar el Proceso de Contratación con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del Riesgo.*

*Ahora bien, con relación a la adecuada selección del oferente, es preciso señalar que el equipo de trabajo dispuesto por la actual administración, en aras de propender por dar plena aplicación a los principios de planeación, economía, selección objetiva, celeridad, imparcialidad, publicidad, transparencia, y responsabilidad, ha dado de cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. 7025 del 31 de diciembre 2019, "Por medio del cual se adopta el Manual de Contratación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial", en lo que respecta a los lineamientos bajo los cuales la Entidad debe adelantar los procesos de contratación y dar aplicación a las normas y lineamientos sobre contratación pública, relativos a procedimientos de selección y escogencia del contratista, esto, permitiendo corregir las falencias evidenciadas por el grupo auditor. Por consiguiente, esta Seccional viene implementando acciones correctivas para los procesos de contratación que se han adelantado y que se pretenden celebrar en la actual vigencia.*

*De igual forma, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANPCCE), como ente rector en el Sistema de Compra y Contratación Pública, ha emitido manuales y guías que sirven de guías para establecer los requisitos de evaluación y bajo los cuales se estructuran los pliegos de condiciones de los procesos de contratación que actualmente se vienen adelantando.*

*Adicionalmente la Dirección Seccional cuenta con la Junta Seccional de Contratación, como instancia asesora de las actuaciones en materia de contratación, que emite recomendaciones y orientaciones, acorde con los lineamientos que rigen la actividad de contratación, la cual sirve como punto de control y articulación entre las áreas ejecutoras y las áreas de trámite, entendiéndose estas últimas como jurídica y financiera, a efectos del agotamiento de la prefactibilidad, factibilidad, y etapa pre contractual de cada uno de los procesos contractuales efectuados por la Entidad.*

*Por lo anterior, los hechos glosados por la Dirección de Auditoría son aceptados y con la finalidad de ejecutar acciones tendientes a la superación de los mismos nos permitimos indicar que, la DESAJ, ha establecido a cargo de los grupos de Asistencia Legal y Servicios Administrativos mecanismos de regulación y seguimiento en la etapa precontractual, específicamente: i.) realizando revisiones detalladas a los estudios y documentos previos, proyecto de pliego de condiciones; ii.) atención oportuna y fundamentada a las observaciones presentadas por los proponentes dentro de los procesos de selección, las cuales bajo un examen específico y sustentado en los estudios de mercado y del sector permiten determinar la viabilidad de su adopción, así como, de los pliegos definitivos."*

*“Finalmente, con relación a “(...) se pronuncia sobre la selección abreviada SA 16 de 2017, que refiere al contrato No. **MIN01PS13-17**, del cual la entidad suscribió Plan de Mejoramiento desde el 22 de mayo de 2018, sin que a la fecha hayan reportado avance y cumplimiento de las acciones de mejora propuestas y sin realizar actividades que mitigaran riesgos para las vigencias 2019 y 2020”, nos permitimos informar lo siguiente:*

- *Una vez recibido el Plan de Mejoramiento con referencia UA 18-007 por parte de la Unidad de Auditoría, el pasado 20 de octubre de 2020, fue remitido al Área Administrativa, grupo de Inmuebles y Mantenimiento y luego de evaluarlo conjuntamente con el área Jurídica, no se encontró evidencia de ejecución y seguimiento del mismo.*
- *Luego de verificados los registros del contrato, sobre el cual se realizó el informe de auditoría, se evidencia que el mismo ya fue liquidado, razón por la cual no es posible realizar acción correctiva.*
- *De otra parte, se determinó por parte del área ejecutora, área Administrativa, grupo de Inmuebles y Mantenimiento, la viabilidad de ejecutar alguna de las acciones preventivas que se habían trazado en el plan de mejoramiento inicial entregado por la Unidad de Auditoría, ajustando el plazo de las actividades. No obstante, se consideró necesario previo a realizar dicha reformulación, ubicar los posibles registros de la ejecución del Plan en mención. Asimismo, se estableció que el personal que actualmente se encuentra vinculado al área ejecutora conozca a plenitud los soportes de planeación y ejecución del respectivo contrato en aras de identificar con mayor claridad las posibles causas y acciones que se deban trabajar, orientadas a evitar que dichas situaciones se puedan volver a presentar.*
- *En ese sentido, se solicitó a la Unidad de Auditoría, se concediera un plazo hasta el día 30 de noviembre de 2020 para reportar los avances y/o reformulación del referido Plan de Mejoramiento; plazo que fue concedido a esta Seccional.*
- *Respecto de las actividades que mitigaran riesgos para las vigencias 2019 y 2020, una vez más nos permitimos indicar que esta administración desde su llegada ha propendido por garantía, de forma correcta y conforme a los preceptos legales, el adecuado suministro de bienes y servicios que permita la prestación del servicio de acceso a la justicia oportunamente y en las mejores condiciones como se expuso previamente.”*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**


Con el análisis de Respuesta se concluye que el daño está dado por el hecho que la empresa presenta la oferta por \$176.410.894, pero pese a esto cuando se suscribe el contrato se celebra por \$292.454.884 con mayores cantidades de obra, sin justificación, toda vez que la entidad en su respuesta manifestó que no existen soportes relacionados como son ejecución de la obra, planos de diseño, planos récord de las obras ejecutadas y bitácora de obra, entre otros.

## PUNTOS DE CONTROL

### GERENCIA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento realizada a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga, vigencias 2019 y primer semestre del 2020, no fueron allegadas denuncias para tramitar en el proceso auditor.

No obstante, el Equipo Auditor recibió un insumo remitido por la Contraloría Delegada del Sector Justicia, correspondiente a la Orden de Compra No. 48216 de 2020, cuyo objeto fue la “*Adquisición de productos de aseo para uso personal (gel antibacterial galón)*”, por \$2.416.900, suscrito en virtud de la Urgencia Manifiesta declarada por la Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PCSJA20-11516 del 12 de marzo de 2020, por el cual se autoriza adelantar los procesos de contratación de adquisición de elementos para el control y contención del contagio del COVID-19 (Coronavirus) en los funcionarios, empleados y usuarios de la Rama Judicial.

Al respecto se indica que, la Orden de Compra No. 48216 de 2020, fue incluida dentro de la muestra objeto de auditoría, y una vez realizada la verificación documental tanto en el SECOP como a la información suministrada por la Entidad, se concluyó, que el proceso contractual cumplió con la normatividad aplicable y el precio se ajusta a los del mercado en la época en que se suscribió dicha Orden, por lo tanto, no generó observación alguna. 

### GERENCIA DEPARTAMENTAL DE CESAR

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento realizada a la Rama Judicial - CSJ -Dir. Seccional Valledupar, fue allegado un insumo de auditoría, sobre el contrato No.003 de 2020, por \$5.650.000, sobre la compra de guantes desechables para la prevención del contagio del coronavirus COVID 19, el cual fue revisado sin determinarse observación sobre el mismo.

### 3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Revisar desde el punto de vista de las obligaciones derivadas del Código General del Proceso y de los respectivos Acuerdos emitidos por el C.S.J, la efectividad de las metas y logros obtenidos en la implementación del expediente digital y litigio en línea, de acuerdo con los reportes remitidos al Departamento Nacional de Planeación y los informes de Gestión Institucionales



Para atender este objetivo se revisaron los logros obtenidos frente a las metas propuestas al igual que los indicadores de gestión incluidos en los reportes de avance generados por la misma Entidad, así como la coherencia en los Acuerdos definidos para la implementación de los proyectos relacionados.

Así las cosas, en el entendido que la oralidad –como sistema procesal– comprende el desarrollo de los actos del proceso de manera preeminentemente oral por cuanto la expresión verbal de sus etapas se realiza en audiencias, se hizo imperativo la implementación no solo del espacio físico sino de la grabación de las audiencias, implementación de las tecnologías audiovisuales en el proceso, con la correspondiente capacitación de los operadores jurídicos, entre otros.

Es importante aclarar que en la implementación de la ley 1564 de 2012 que reemplaza el Código de Procedimiento Civil, la oralidad se expande a la jurisdicción civil, aunque previamente, con la ley 1395 de 2010, se había introducido una importante reforma al CPC, que incorporaba e implementaba un programa piloto de oralidad. La entrada en vigencia de la ley 1564 fue escalonada, finalizando el 1 de enero de 2016, por lo que la implementación de la oralidad de manera generalizada es reciente y deficiente.

De conformidad con el “ANÁLISIS DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - LEY 1564 DEL 12 DE JULIO DE 2012” realizado por la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el sector Justicia, defensa y Seguridad a finales del año 2012, se había establecido un programa para su implementación “(...) según los siguientes componentes respecto de los despachos judiciales con competencias en lo civil, comercial, de familia y agrario; el Plan especial de descongestión, incluye un previo inventario real de los procesos clasificados por especialidad, tipo de proceso, afinidad temática, cuantías, fecha de reparto y estado del trámite procesal, entre otras; Nuevo modelo de gestión, estructura interna y funcionamiento de los despachos, así como de las oficinas y centros de servicios judiciales; Reglamentación de los asuntos de su competencia que guarden relación con las funciones atribuidas en este código; Creación y redistribución de despachos judiciales, ajustes al mapa judicial y desconcentración de servicios judiciales(...)”

Para la revisión de este objetivo, se seleccionaron y revisaron de acuerdo al Plan de trabajo, los siguientes contratos:

Contrato N° 007 DE 2015 (Definición y diseño del modelo integrado único de negocios (MIUN) para la Rama Judicial por \$2.522.360.729:

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, el 05 de marzo de 2015, suscribió el Contrato Nro.007-



2015, financiado con recursos del BID, por un total de \$2.522.360.729, en el cual se acordó el siguiente objeto: *“Definición y Diseño del Modelo Integrado Único de Negocios (MIUN) para la Rama Judicial”*

El modificatorio No.3, correspondiente a la prórroga del plazo de ejecución del contrato, según justificación, se originó por el retraso en la realización de las actividades de las etapas I a la V del proyecto, lo cual generó un retardo acumulado de casi seis (6) meses, asociado al hecho de que el proveedor tuvo que mantener disponible a sus subconsultores para ejecutar actividades dentro de los plazos pactados, lo que conllevó al proveedor a cuantificar los costos resultantes de los retardos, utilizando como referencia los costos de cada etapa que los padeció, lo anterior, con el fin de requerir una adición del valor inicialmente pactado en el contrato, por \$798.790.729, equivalente al 46%.

No obstante lo anterior, la supervisora del contrato con base en las recomendaciones de los equipos de apoyo técnico del contrato, consideró pertinente la prórroga del plazo por un mes más, desde el 01 al 30 de junio de 2016, tiempo que no fue coherente ni suficiente para subsanar el retardo acumulado de casi seis (6) meses que llevaba el proyecto, razón por la cual, posteriormente fue necesario tramitar el modificatorio No.4, prorrogando nuevamente el plazo por tres meses más, es decir del 01 de julio hasta el 30 de septiembre de 2016.

Lo anterior, evidencia deficiencias de supervisión, planeación, seguimiento y control, generando desgaste administrativo para el trámite legal de las diversas modificaciones contractuales de lo inicialmente pactado, lo que incidió de manera significativa en la inversión de recursos adicionales, para el logro de los objetivos acordados.

Contrato N° 051 DE 2016 (diseño, implantación y puesta en marcha del sistema integrado único de gestión judicial) por \$1.519.600.000

De acuerdo al análisis realizado al contrato 051 de julio 14 de 2016, con el objeto de elaborar estudio de dimensionamiento, capacidad y costos y definición de los términos de referencia para el diseño, implantación y puesta en marcha del Sistema Integrado Único de Gestión Judicial de la Rama Judicial con enfoque a procesos misionales como parte del Plan de Justicia Digital y Litigio en Línea de la Rama Judicial, por valor de \$1.519.600.000, se efectuó el pago del valor total del contrato; de acuerdo con la información suministrada por el Interventor, no se presentaron adiciones. El valor adeudado por la Nación-Consejo Superior de la Judicatura es de CERO y el saldo no ejecutado fue de CERO, no quedó saldo por liberar. La firma contratista cumplió con lo estipulado en la forma de pago, entregando la

siguiente documentación: Primer pago: Plan de Proyecto y Segundo Pago: Arquitectura empresarial, Análisis del Nuevo sistema y análisis de Bodega de Datos. Tercer Pago; el contratista hace entrega del Capacity Planning para el Sistema I Integrado Único de Gestión Judicial y el Cuarto pago, El contratista entrega la siguiente documentación: Plan de Dirección del proyecto; Arquitectura de Aplicaciones; Análisis del Sistema Integral de gestión Judicial; Diseño del Sistema Integral de Gestión Judicial; entrega de la Arquitectura de Datos, Análisis Bodega de Datos y Datamarts y Entrega de los Términos de Referencia.

Además, hace entrega del INFORME DE CIERRE DEL PROYECTO: Mediante el cual se hace un resumen general de la ejecución del proyecto, elaboración del estudio de dimensionamiento, capacidad y costos y definición de los términos de referencia para el diseño, implementación y puesta en marcha del sistema integrado único de gestión judicial de la rama judicial con enfoque en procesos misionales como parte del Plan de Justicia Digital y Litigio en Línea de la Rama Judicial.

También forma parte integral de Acta de Liquidación el memorando DEAJPRM17-810 del 11 de mayo de 2017, expedido por el Director Administrativo de la División de Ejecución Presupuestal del mismo, reflejada en los saldos que reporta el SIIF Nación.

Contrato 45 DE 2019 (estructura empresarial) por \$4.655.145,00:

El Contrato No.045 de 2019, es de prestación de servicios de asesoría reembolsables con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, consistente en las actividades descritas a continuación:

1. Fortalecimiento Institucional para la gestión de proyectos, con los siguientes productos:
  - 1.1 Estructura de Gestión de Proyectos
    - Producto 1.1 a) Documento con Diagnostico del Estado actual de la Gestión de Proyectos.
    - Producto 1.1 b) Modelo de Estructura de la Gestión de Proyectos.
    - Producto 1.1 c) Propuesta de modelo de Gobernanza de la Información.
  - 1.2 Diseño de estrategia de gestión del cambio para la modernización de la gestión judicial.
    - Producto 1.2 a) Documento con estrategia de gestión del cambio.
    - Producto 1.2 b) Estrategia e instrumentos de comunicación.
2. Estrategias de tecnologías de la comunicación, con los siguientes productos:
  - Producto 2.1 a) Diagnostico del PET actual.

Producto 2.1 b) Propuesta del nuevo PET.

3. Diseño y Estrategia para la implementación del SIUGJ, con los siguientes productos:

3.1 Estrategia de modernización del SIUGJ.

Producto 3.1 a) Documento que contenga una estrategia detallada de modernización de los sistemas de información de apoyo a la gestión judicial.

3.2 Análisis de opciones y estrategia de adquisición del sistema, con los siguientes productos:

Producto 3.2 a) Documento comparativo de opciones

3.3 Actualización del diseño detallado de Arquitectura tecnológica, con los siguientes productos:

Producto 3.3 a) Documento de diseño actualizado de Arquitectura tecnológica para los sistemas de información del CSJ


3.4 Definición de requerimientos necesarios, con los siguientes productos:

Producto

3.4 a) Documento con definición de instrumentos de evaluación de propuestas

3.5. Definición de iniciativas complementarias para el proceso de modernización de la gestión judicial, con los siguientes productos:

3.5 a) Documento con resultado de revisión de proyectos complementarios y habilitantes identificados en consultorías previas.

3.5 b) Documento con Definición de requerimientos de infraestructura tecnológica central. 

3.5 c) Documento con Definición y requerimientos para adecuación de despachos judiciales.

3.5 d) Documento con especificación de requerimientos de otros proyectos necesarias para implementar Arquitectura Empresarial.

3.5 e) Documento de identificación y evaluación de iniciativas de innovación tecnológica dispersas en despachos judiciales.

Se validó como observación en Mesa de Trabajo N° 8, el cual, quedó así:

“(…) Al hacer la Revisión virtual del contrato, se evidenció que el concepto de Arquitectura Empresarial corresponde a la elaboración del estudio de dimensionamiento, capacidad, costos y definición de los términos de referencia para el diseño, implementación y puesta en marcha del Sistema Integrado Único de Gestión Judicial de la Rama Judicial.

Aunque, los RAS I ya se entregaron de acuerdo al cronograma y al último informe de supervisión de diciembre 31 de 2019 y los RAS II (adición del contrato hasta diciembre de 2020) pues se contemplan otras actividades que

se adicionaron, la supervisión se limita al seguimiento de los servicios prestados, sus valores y fechas de realización, acompañada de la presentación de los entregables y sus productos, con su respectivo pago mes a mes: Como por ejemplo el Entregable 2.1 (b): Plan de Transformación Digital.

Se entiende realizado el proyecto si el contrato o contratos se ejecutan cuando todos los proyectos están hechos para que se evalúen por resultados.

No se evidencian indicadores de gestión ni cumplimiento de metas del proyecto SIUGJ, siendo imposible la medición del proyecto contrariando lo establecido en el Acuerdo PSAA12-9256 de Febrero 16 de 2012 y el Pilar Estratégico transformación de la arquitectura organizacional comprendido en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2019-2022 “JUSTICIA MODERNA CON TRANSPARENCIA Y EQUIDAD”.

Aunado a que mediante el Contrato No.51 de 2016 con AYESA, ya existen 5 archivos que se llaman Arquitectura Empresarial.

Lo anterior, deriva en el riesgo de seguir contratando diversos estudios, y/o consultorías que generan la incertidumbre acerca de su aprovechamiento real, uso e implementación.”

Igualmente, se consideraron los siguientes contratos en el análisis efectuado:

Contrato N° 118 DE 2017 (Mantenimiento justicia XXI WEB) por \$688.492.350 

Contrato N° 144 DE 2019 (Mantenimiento, soporte y desarrollo de nuevas funcionalidades aplicativo Justicia XXI WEB) por \$1.263.450.011

Contrato N° 98/2020 (Mantenimiento, soporte aplicativo Justicia XXI WEB) por \$1.539.384.507

Como puede observarse, en el último cuatrienio se han invertido recursos por \$3.491.326.868 en la contratación del mantenimiento y soporte del sistema de información misional Justicia XXI Web. Se han entregado requerimientos funcionales al contratista y éste los ha desarrollado y han sido recibidos a satisfacción.

No obstante, se observa que una vez recibidos, no son colocados en producción por razones que se desconocen. Por ejemplo, en uno de los contratos recientes, el N° 144 DE 2019 cuyo objeto fue el “Mantenimiento, soporte y desarrollo de nuevas funcionalidades aplicativo Justicia XXI WEB” por \$1.263.450.011 se encontraron las siguientes situaciones:

- Se desarrolló y concluyó la construcción de la interconexión del sistema Siglo XXI con la Registraduría General de la Nación pero no se pudo implementar porque no se cuenta con convenio vigente entre la Rama Judicial y esa entidad para poner en funcionamiento lo contratado. Igual sucede con la funcionalidad de intercambio de información con la Fiscalía General de la Nación, el cual se encuentra concluido, pero no se encuentra en uso por falta de convenio vigente.
- Las demás funcionalidades de “Firma electrónica”, “Registro de despachos comisorios”, “Control de compensaciones”, “Registro de cierres extraordinarios”, “Ajustes al registro de las sentencias”, “Ajustes a la aplicación en lo relacionado con el reparto”, la “Tutela Digital” y los reportes desarrollados se dejaron en ambiente Pre-Producción para liberación controlada. Es decir, no fueron puestos en producción tan pronto estuvieron listos. Solo se colocó en producción la “Depuración de la información de tarjetas profesionales en concordancia con el Registro Nacional de Abogados” y su funcionalidad asociada, que también fue otro componente entregado producto del desarrollo del contrato.

De los 5.446 despachos judiciales permanentes a nivel nacional, solo 1.113 tienen acceso a Justicia XXI Web, es decir el 20,43%. De acuerdo con la información allegada mediante pruebas documentales, se ha podido determinar que, de estos 1.113 despachos judiciales, solamente 50 cuentan con la funcionalidad de Registro de actuaciones, 9 el registro de Históricos/emplazados, 91 el Registro de Históricos/Emplazados/Reparto 2da Instancia, 468 el Reparto de Procesos/Registro de Históricos, 4 el Reparto de Procesos/Registro de Históricos/Rest. Tierras, 320 el Reparto/Registro Históricos/Emplazados, y en 171 no se indicó cuál era la funcionalidad dada a algunos de los despachos judiciales ubicados en los departamentos de Bolívar, Boyacá, Casanare y Meta.

Esta situación genera riesgo de no detectar de manera temprana, posibles incidentes que puedan surgir cuando se pongan en uso de manera masiva los nuevos desarrollos, e incluso el no detectarlos dentro del periodo de garantía postventa disponible y pactado contractualmente; además de no realizar un aprovechamiento eficiente e inmediato de lo contratado.

De lo expuesto se puede observar que, si bien se han suscrito los contratos, se han ejecutado y se han pagado, el nivel de aprovechamiento de los recursos invertidos y de los productos recibidos ha sido deficiente. La gerencia de estos proyectos no se ha articulado para generar el impacto esperado, no se han creado indicadores de seguimiento y aprovechamiento real y por ende las medidas de reacción son tardías y no logran ajustarse a las verdaderas



dimensiones necesidades. Así mismo, se contratan estudios que incluyen recomendaciones y ajustes en los procesos y procedimientos que no se logran materializar; no obstante, los esfuerzos se concentran en la realización de las nuevas contrataciones allí referidas. Al no efectuarse, los estudios son desestimados, pierden vigencia y se crea la necesidad de volver a contratarse, con lo cual se desaprovechan los recursos inicialmente invertidos.

Aunado a lo previamente señalado, la Entidad manifestó en la semana de la ciberseguridad en evento programado por la CGR en octubre de 2020, que la efectividad de las metas y logros obtenidos en la implementación del expediente digital y litigio en línea, no se podrá determinar hasta después del 2025, de conformidad con el Plan de Inversiones - PET presentado, el cual, arrancará en el 2021.

No obstante, lo anterior, en la auditoría se detectó la siguiente situación de incumplimiento que fue validada como hallazgo:

**Hallazgo No.28 Seguimiento en los proyectos de Inversión respecto de los Contratos No.045 de 2019 y SA 05 de 2019**

No se evidencia seguimiento a los proyectos de Inversión correspondiente a los Contratos No.045 de 2019 y SA 05 de 2019, incumpliendo lo señalado en el ACUERDO No. PSAA12-9256 de Febrero 16 de 2012 “por el cual se adopta el marco lógico para la presentación de los Planes de Inversión de la Rama Judicial”, por cuanto no se observa una evaluación del proyecto de inversión en cuanto a su medición, si cumplió las metas propuestas, si fue necesario, si satisfizo la necesidad contratada, en aras de seguir contratando de manera dispersa, así como, tampoco, se observa la coherencia en los proyectos y es deber de la CGR hacer vigilancia a los recursos invertidos.

Situación que se presenta por deficiencias en la definición de controles para el monitoreo y seguimiento de los proyectos.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Es preciso resaltar que el contrato No. 045-2019, desde la planeación del mismo, se encuentra enmarcado en el Pilar estratégico de “Modernización tecnológica y transformación digital” del Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2019-2022, cuyo objetivo general es “impulsar la transformación digital, de manera escalonada, en la gestión judicial y administrativa de la Rama Judicial, incluyendo la definición e implementación de un modelo de negocio basado en procesos.”*

*Para el logro del objetivo general se plantearon los siguientes objetivos específicos:*

a) Definir los lineamientos estratégicos y de política en materia TIC y de justicia digital en la Rama Judicial.

b) Desarrollar, desplegar de forma escalonada y estabilizar el nuevo Sistema Integrado de Gestión Judicial, en el marco del expediente electrónico, los servicios ciudadanos digitales y la justicia en línea.

c) Generar las condiciones para el despliegue escalonado del nuevo Sistema Integrado de Gestión Judicial bajo un concepto de expediente electrónico y de arquitectura empresarial, así como para la actualización, mantenimiento y evolución de los sistemas de información que soportan la gestión judicial y administrativa.

d) Desarrollar y fortalecer las habilidades y competencias digitales, promover la gestión del cambio, el uso y apropiación de las TIC, así como el plan de comunicaciones.

e) Impulsar el fortalecimiento institucional para la gestión estratégica de proyectos y procesos, así como para la gobernanza de la información y las TIC.

Este pilar estratégico cuenta con siete (7) Estrategias, enmarcadas en los programas de inversión y destinadas a la implementación de los proyectos, así:

- . Adaptar el marco de política institucional en materia TIC y de justicia digital.
- . Adquirir e instalar la Plataforma Tecnológica de cómputo y comunicaciones con base en el inventario de tecnología.
- . Mantener la continuidad y sostenibilidad del negocio.
- . Implementar y/o modificar Sistemas de Información para facilitar las labores de Administración de justicia.
- . Conservar los sistemas de información de la Rama Judicial actualizados.
- . Mantener el licenciamiento de las soluciones tecnológicas de la Rama Judicial.
- . Modernizar y/o Incorporar los componentes de comunicación de datos.



Por otra parte, el proceso de modernización tecnológica en la gestión judicial bajo un enfoque de transformación digital trasciende el componente eminentemente centrado en una plataforma tecnológica o sistema integrado de gestión judicial. Por tal razón, el presente pilar estratégico contempla el fortalecimiento institucional para la gestión y gobierno de la información y de TI; la gestión del cambio, el desarrollo de competencias y habilidades para el uso y apropiación de las TIC; así como el desarrollo de estrategias claras de comunicación, de cara a un transparente proceso de modernización de la gestión judicial.

El programa presupuestal y proyecto donde se encuentra el contrato en mención son:

Programa	Proyecto
Mejoramiento de las Competencias de la Administración de Justicia (2701)	Implementación digital y el litigio en línea a nivel nacional.

*Por otra parte, en los estudios previos presentados para dar inicio a la contratación suscrita con el Banco Mundial, en el ítem 3.1. Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación, se determina el pilar estratégico a que apunta el proceso, los antecedentes y su justificación:*

*“El proceso de modernización de la Rama Judicial es uno de los objetivos transversales y uno de los principales compromisos en el marco de la política tecnológica delineada desde el Plan Sectorial de Desarrollo 2015-2018 y proyectada para el nuevo Plan Sectorial 2019-2022.*

*Al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde la planeación estratégica, coordinación y decisión en materia de política de justicia digital en la Rama Judicial, así como impulsar la incorporación escalonada, uso y apropiación de tecnologías en el servicio de la administración de justicia, en el marco de un proceso de modernización de la gestión judicial teniendo en cuenta las mejores prácticas, estándares y lineamientos en la materia y, sin perjuicio de la coordinación y colaboración armónica entre ramas del poder público y entidades del Estado, de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes.*

*Así las cosas, se ha venido avanzando en la materia, por lo que a hoy contamos con importantes insumos que servirán para seguir materializando el objetivo de alcanzar una justicia moderna y transparente. Particularmente, la implementación del CONPES 3559 de 20081 sobre fortalecimiento de servicios de justicia, permitió contar, entre otros, con lo siguiente:*

- Plan Estratégico Tecnológico – PET – mediante Acuerdo PSAA12-9269 de 2012, como documento que permitió contar con una visión estratégica en materia TIC por parte la Rama Judicial, con base en cinco ejes estratégicos: (i) modelo de expediente electrónico, justicia en red, gestión de la información, gestión del cambio, Uso de las TIC para la formación judicial y servicios al ciudadano, enfocadas a solucionar la problemática de eficiencia y eficacia de la justicia en Colombia. Este PET está vigente hasta el año 2018.*
- Definición de un Modelo Integrado de Negocio y un Modelo de Procesos Optimizado-MPO para la gestión judicial.*
- Esquema inicial de Arquitectura Empresarial, requerimientos y marco de diseño del sistema, estudio de dimensionamiento, capacidad y costos, documentos de soporte pre-contractual, Capacity Planning y hoja de ruta para la implementación de un Sistema Integrado de Gestión Judicial.*

*Dentro de las recomendaciones más relevantes para continuar el proceso de modernización, por parte de las consultorías llevadas a cabo con Holos y Ayesa, se encuentran las siguientes:*

- Implementar la hoja de ruta de proyectos en el marco de la Arquitectura Empresarial dirigida al Sistema Integrado Único de Gestión Judicial, compuesta por (i) proyectos para la implementación del SIUGJ (a través de una única contratación); (ii) Proyectos habilitantes, imprescindibles para la puesta en marcha del SIUGJ; (iii) Proyectos facilitadores para la puesta en marcha del SIUGJ 2.*
- Fortalecer la gobernabilidad en Consejo Superior de la Judicatura en torno a temas de gerencia y gestión estratégica de proyectos y procesos que cuente con las atribuciones, jerarquía, capacidades y recursos necesarios para actuar integralmente como un agente coordinador y de control.*
- Se hace necesario actualizar el PETI y el plan sectorial,*
- Desarrollo e implantación del nuevo modelo de arquitectura, infraestructura y gestión tecnológica.*

- En el corto y mediano plazo, nueva fase del proyecto encaminada al diseño e implementación del SIUGJ integrado con la adecuación de los despachos al Modelo Integrado Único de Negocio- MIUN y el Modelo Optimizado de Procesos- MPO.

*Así la cosas, se estructuró el objeto contractual como se identifica en el numeral 3.2.1. Objeto contractual de los estudios previos:*

*“Definir, estructurar, ajustar y actualizar los proyectos e iniciativas asociados a la arquitectura empresarial<sup>3</sup>, en el marco del proceso de modernización de la gestión judicial con apoyo de las tecnologías de información, partiendo de los entregables, productos de las consultorías 007 de 2015 (Holos4) y 051 de 2016 (AYESA5). “*

*Por otra parte, tal como se plasmó en los estudios previos, durante el desarrollo del contrato, el concepto de Arquitectura Empresarial no solo corresponde a la elaboración del estudio de dimensionamiento, capacidad, costos y definición de los términos de referencia para el diseño, implementación y puesta en marcha del Sistema Integrado Único de Gestión Judicial de la Rama Judicial.*

*Como se puede evidenciar en el contrato y en su ejecución, las actividades estructuradas en cada uno de los tres componentes y los entregables resultados de estas actividades, trasciende el componente eminentemente centrado en una plataforma tecnológica o sistema integrado de gestión judicial, contempla además, el fortalecimiento institucional para la gestión y gobierno de la información y de TI; estrategias para la gestión del cambio; desarrollo de estrategias de comunicación, de cara a un transparente proceso de modernización de la gestión judicial; Actualización del Plan estratégico de Tecnologías de la Información (PET), lo cual llevó a la creación del Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial, aprobado mediante Acuerdo PCSJA20-11631 del 22 de septiembre de 2020.*

*Cabe aclarar que debido a la transversalidad institucional de este proyecto los estudios previos del mismo proyecto fueron realizados y firmados de manera conjunta entre el despacho del Director Ejecutivo y la Unidad de Informática.*

*De igual forma es importante mencionar que los productos entregados por el banco son validados y aprobados por una instancia técnica definida formalmente en la que participan representantes de los Magistrados del Consejo Superior, del Director Ejecutivo, de la Unidad de Planeación, de la Unidad de desarrollo y Análisis Estadístico, del Centro de Documentación Judicial y de la Unidad de Informática como Unidad Supervisora.*

*Con respecto a los indicadores planteados en el documento técnico presentado a Sala del Consejo Superior de la Judicatura para la autorización de la contratación en cuestión, se definieron los siguientes:*



NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FORMULA
Porcentaje de avance en el cumplimiento del plan de ejecución	Mediante este indicador se busca evaluar el cumplimiento oportuno en la ejecución de actividades.	Actividades realizadas en el tiempo definido / actividades previstas *100
Porcentaje de avance en la completitud de la documentación requerida para adelantar los procesos de contratación	Mediante este indicador se busca medir si se entregaron todos los documentos requeridos <sup>6</sup> , para adelantar los procesos de contratación de los proyectos necesarios, para la implementación de la arquitectura empresarial de la gestión judicial.	Número de Proyectos con documentación completa / total de Proyectos para la implementación de la arquitectura empresarial. *100
Porcentaje de entregables recibidos a satisfacción y oportunamente	Mediante este indicador se busca verificar que los productos sean entregados en los tiempos previstos y de acuerdo con las condiciones de calidad definidas.	Entregables recibidos a satisfacción y oportunamente /total de productos entregados *100

*Como se puede evidenciar, estos indicadores se basan en los entregables los cuales son producto del desarrollo del contrato.*

*El entregable del Banco mundial con relación al SIUGJ corresponde a la determinación de opciones para la adquisición del sistema de información y los términos de referencia de la opción seleccionada, razón por la cual los indicadores de este proyecto serán definidos cuando se vaya a contratar el mismo.*

*Por último, es preciso enfatizar que la ejecución de este contrato se materializa con la entrega de diferentes productos resultados de actividades estructuradas en tres componentes, Fortalecimiento Institucional para la Gestión de Proyectos, Estrategia de Tecnologías de la Información y Diseño y Estrategia para la implementación del Sistema de Información de la Gestión Judicial, los cuales servirán para materializar los proyectos de arquitectura empresarial derivados de las consultorías previas (Holos y Ayesa), y con las recomendaciones emitidas en los entregables impulsar la implementación de manera adecuada, del proceso de modernización de la gestión judicial en la Rama Judicial.*

**Observación No.7 Indicadores de medición, uso e implementación de los Contratos**

**No.045 de 2019 y SA 05 de 2019, en lo relacionado con el Contrato No. SA 05 de 2019**

*respuesta conjunta con el doctor WILLIAM ESPINOSA.*

*Al respecto de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1499 de 2017 tenemos que:*

**1) El Decreto 1499 de 2017, Capítulo 1, ARTÍCULO 2.2.22.1.1. Sistema de Gestión.** *El Sistema de Gestión, creado en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional*



y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad.

2) El Decreto 1499 Título 23, **ARTÍCULO 2.2.23.1. Articulación del Sistema de Gestión con los Sistemas de Control Interno.** El Sistema de Control Interno previsto en la Ley 87 de 1993 y en la Ley 489 de 1998, se articulará al Sistema de Gestión en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, a través de los mecanismos de control y verificación que permiten el cumplimiento de los objetivos y el logro de resultados de las entidades. El Control Interno es transversal a la gestión y desempeño de las entidades y se implementa a través del Modelo Estándar de Control Interno – MECI.

3) Al respecto es importante precisar que de conformidad con lo establecido en el **Decreto 1499 de 2017 en el Capítulo 3 del ARTÍCULO 2.2.22.3.4. Ámbito de Aplicación.** El Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG se adoptará por los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En el caso de las entidades descentralizadas con capital público y privado, el Modelo aplicará en aquellas en que el Estado posea el 90% o más del capital social.

4) Las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, de conformidad con lo señalado en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, las Ramas Legislativa y Judicial, la Organización Electoral, los organismos de control y los institutos científicos y tecnológicos, aplicarán la política de control interno prevista en la Ley 87 de 1993; así mismo, les aplicarán las demás políticas de gestión y desempeño institucional en los términos y condiciones en la medida en que les sean aplicables de acuerdo con las normas que las regulan.

De lo anterior se deduce en primer lugar que el Consejo Superior de la Judicatura no ha adoptado el MIPG, excepto la dimensión número 7. Sin embargo, ha venido realizando procesos de formación, entre otras normas y modelos de gestión, en el MIPG, con miras a evaluar la alineación, pertinencia y el impacto de adoptar el MIPG en la Rama Judicial.

Ahora bien, el objeto del contrato No CO1.PCCNTR.1092317 de 2019 era: Realizar Acompañamiento Técnico en el proceso de Implementación de la Norma de la Rama Judicial y la Guía Técnica de la Rama Judicial, cuyos resultados se pueden evidenciar en el siguiente link:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/sistema-integrado-gestion-de-la-calidad-y-el-medioambiente/mejoramiento-del-sistema-integrado-de-gestion-y-control-de-la-calidad2>

En relación con las herramientas, entregables recibidos, el Consejo Superior de la Judicatura, adoptó dentro de su sistema aquellos que consideró viables en el periodo 2019, otras de mayor impacto o que requerían actividades posteriores se están adoptando el presente año, así:

COMPROMISO	ENTREGABLE	RECOMENDACIÓN O ELEMENTOS A INCORPORAR EN EL SISTEMA	ACCION ( Qué se hizo con esoj)
Diagnostico	Diagnostico implementacion Ntc 6256 frente a ISO 9001:2015 e ISO 14001:2016	Revisión de la Norma NTC 6256 y la GTC 286:2018.	Revisión y actualización de la Norma
Diagnostico analisis de contexto	Diagnostico analisis de contexto	Recolectar y hacer visible mediante una herramienta metodológica el análisis que se efectúa de los Grupos de Interés y los criterios de priorización.  Considerar aplicar la metodología de Diseño y Desarrollo para la formulación del Plan Sectorial, para lo cual sería conveniente documentar una Guía de Desarrollo de Planeación o modificar el procedimiento " Formulación del Plan Sectorial de Desarrollo".	Actualización del Contexto Institucional y de los Contextos específicos los cuales están siendo socializados en el marco de las Auditorías Internas y Externas Ciclo 2020.  Se tiene planificado para el 2021 la actualización de las caracterizaciones, procesos, procedimientos e
Objetivo, alcance y limites del sistema	Propuesta de objetivos	Se recomendo modificar, conservando unos y modificar otros	Se tiene planificado para el 2021 la actualización de las caracterizaciones, procesos, procedimientos e instrumentos (formatos) del SIGCMA con base en lo establecido en la NTC 6256:2018 y GTC 286:2018.
Exclusiones	Propuesta de exclusiones	Modificar la Norma o adoptar las exclusiones	Revisión y actualización de la Norma, una vez se haya analizado las posibles exclusiones tanto en lo administrativo como en lo judicial.
Documentos actualizados(caracterizaciones, procedimientos, etc)	Actualización de documentos.	Actualización de los instrumentos del SIGCMA acorde con lo establecido en la Norma NTC 6256:2018 y la GTC 286:2018, de acuerdo con el proceso de implementación escalonada que se realizará.	
Documento con plan de tratamiento de riesgos	Documento plan de riesgos	El documento contiene los indicadores propuestos	Formar a los servidores judiciales de los Despachos Judiciales certificados en la Guía de Administración del Riesgo del DAFF y en la norma ISO 31000.
Indicadores de gestión	Documento con indicadores de gestión	El documento contiene las recomendaciones para mejorar los riesgos	Actualización de la matriz de riesgos en cada proceso y la batería de indicadores de cada proceso.
Informe de auditoria-capacitacion	Informe	El documento contiene recomendaciones de mejora y NC. A solucionar.	Proceso de formación de Auditores HSE y Auditores en la NTC 6256:2018.

*En cuanto a la incorporación de las características del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, al Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad y Medioambiente - SIGCMA, de la Rama Judicial, para la vigencia del año 2019 ( y aún a la fecha) y para la realización del proyecto específico que nos ocupa, se reitera que el Consejo Superior de la Judicatura no lo ha adoptado, ni lo consideró dentro de sus metas en razón a que por definición del DAFF “ El Modelo Integrado de Planeación y Gestión–MIPG se aplicará a los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En el caso de las entidades*

descentralizadas con capital público y privado, el modelo aplicará en aquellas, en que el Estado posea el 90% o más del capital social. No obstante, las entidades que no pertenezcan a la rama ejecutiva, pero estén dentro del ámbito de aplicación de la Ley 87 de 1993, deben aplicar la dimensión de control interno y por ende actualizar el Modelo Estándar de Control Interno MECI.”


Las actividades que se han realizado se han encaminado a sensibilizar a los servidores judiciales sobre los modelos de gestión, las Estructuras de Alto Nivel, la Guía de Riesgos del DAFP, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, entre otros, con miras a evaluar la alineación, pertinencia y el impacto de adoptar el MIPG en la Rama Judicial.

Ahora bien, con base en lo establecido en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2019-2022 “JUSTICIA MODERNA CON TRANSPARENCIA Y EQUIDAD” se establecieron como indicadores:

### **1) Indicador de resultado:**

Dentro del Pilar estratégico de calidad de la justicia, Objetivo:

“Implementar la Norma Técnica de Calidad NTC 6256 y Guía Técnica de Calidad GTC 286. Se estableció que el proceso se realizará de forma escalonada, pero con fines de certificación.” En este contexto y de acuerdo con la planificación del proceso se ha previsto que:

- a) En la vigencia 2020 se presentaron a proceso de certificación en la norma NTC 6256:2018, por parte de un Organismo de Certificación, debidamente acreditado por la ONAC, las Unidades Misionales del Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales de la Judicatura. 
- b) En la vigencia 2021 se presentarán a proceso de certificación en la norma NTC 6256:2018, por parte de un Organismo de Certificación, debidamente acreditado por la ONAC, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de Administración Judicial, DESAJ.
- c) En las vigencias 2022 se presentarán a proceso de certificación en la norma NTC 6256:2018, por parte de un Organismo de Certificación, debidamente acreditado por la ONAC, los Despachos Judiciales de la Especialidad Contencioso Administrativo certificados en la norma NTC ISO 9001:2015 que voluntariamente adopten la norma NTC 6256:2018 y la GTC:286:2018.

En el mismo contexto tenemos como indicador de producto:

Los productos del proyecto se monitorearon a través de la Supervisión del Contrato, garantizando que se recibiera cada uno de los entregables, los cuales se evidencian en el siguiente link:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/sistema-integrado-gestion-de-la-calidad-y-el-medioambiente/mejoramiento-del-sistema-integrado-de-gestion-y-control-de-la-calidad2>

Ahora bien, en relación con el indicador de gestión: se ha considerado desde el Plan Sectorial de Desarrollo:

- a) El número de Dependencias Misionales del Consejo Superior de la Judicatura que se han presentado a certificación en la norma NTC 6256:2018 y serán certificadas;
- b) El número de Consejos Seccionales de la Judicatura que se han presentado a certificación en la norma NTC 6256:2018 y serán certificadas;
- c) El número de Dependencias de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Direcciones Seccionales de Administración Judicial que se presentarán a certificación en la norma NTC 6256:2018 con fines de certificación;
- d) El número de Despachos Judiciales certificados en la norma NTC ISO 9001:2015 de la Especialidad de lo Contencioso Administrativo que se presentarán a certificación en la norma NTC 6256:2018 con fines de certificación.

### COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En cuanto al **Contrato No. 045-2019**, si bien, la entidad definió unos indicadores basándose en los entregables y en la materialización de los productos recibidos, así como también, señala, que “(...)el entregable del banco Mundial con relación al SIUGJ corresponde a la determinación de opciones para la adquisición del sistema de información y los términos de referencia de la opción seleccionada, razón por la cual, los indicadores de este proyecto serán definidos cuando se vaya a contratar el mismo(...)”, no se desvirtuó la observación correspondiente a no evidenciarse medición de los indicadores citados.

En relación con **la SA 05 de 2019**, el CSJ manifiesta que no ha adoptado ni considera hacerlo dentro de sus metas, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, por cuanto por ley están exceptuados; si bien es cierto que no están obligados a su implementación, ya lo están realizando a través de las diferentes actividades contratadas.

La observación no apunta a la ejecución contractual, que no se está cuestionando, pues se demostró plenamente en el caso de los contratos revisados (Contrato No.045 de 2019 y SA 05 de 2019) sino que va orientada hacia el seguimiento que la entidad le hace a los proyectos de inversión, en el sentido que no se evidencia una evaluación del proyecto, una medición, si cumplió las metas propuestas si fue necesario, si satisfizo la necesidad contratada, en aras de seguir contratando de manera dispersa porque no se observa la coherencia en los proyectos y es deber de la CGR hacer vigilancia a los recursos invertidos.

Por lo anterior se mantiene lo observado y se configura como hallazgo.