

89111

Bogotá

Señor Coronel  
**JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ RAMÍREZ**  
Director  
Fondo Rotatorio de la Policía  
Bogotá, D.C

Contraloría General de la República - SGD-29-11-2018-11-54  
Al Contralor Cde. Luis Rm. 2918EE0146204 Tel. 1 Área 8 F.A. 8  
**ORIGEN:** 89111 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR DEFENSA, JUSTICIA  
Y SEGURIDAD: MARÍA JUDITH REYES GÓMEZ  
**DESTINO:** FONDO ROTARIO DE LA POLICIA NACIONAL  
**ASUNTO:** INFORME FINAL, AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA  
CDS  
**2018EE0146204** 

**Asunto:** Informe final de Auditoría de Cumplimiento al Fondo Rotatorio de la Policía

Respetado Coronel Vásquez:


En ejercicio del control fiscal en la entidad a su cargo, de manera atenta remito el Informe Final resultado de la auditoría de Cumplimiento practicada al Fondo Rotatorio de la Policía vigencia 2017.

Del informe de auditoría, se desprenden importantes compromisos, que atendidos oportunamente, deben permitir la corrección de los asuntos sobre los que se advierten debilidades, lo cual redundará en un eficaz desarrollo institucional y en el cumplimiento de los objetivos misionales.

La entidad evaluada dentro de este proceso auditor, deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente informe, atendiendo lo establecido en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – "SIRECI", adoptado mediante la Resolución Orgánica de la CGR No. 7350 de 29 de noviembre de 2013; norma que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos y prórrogas para la rendición del mismo. Por lo anterior le informamos que el plazo máximo para el cargue del Plan de Mejoramiento es de 20 días hábiles a partir del recibo del presente informe.

Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento; no obstante será insumo para el próximo proceso auditor que adelante el órgano de control

Atentamente,

  
**MARÍA JUDITH REYES GÓMEZ**

Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seg.

**FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA**

Dirección: Cra 56a # 43 - 18. Teléfono: 2301100



**Radicado No. 20183800081692**


**Asunto: INFORME FINAL**

**Destino: DIRECCION GENERAL Radicador: RADICACION EDO**

**Remitente: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

**Fecha: 2018-12-03 15:51:00**

Revisó: Nilza E. Bernal Lizcano - Supervisora 

Aprobó: Alberto Torres Gutiérrez - Director de Vigilancia Fiscal 



## **INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

### **FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA - FORPO**

**Vigencia 2017**

**CGR-CDDJS-No. 018**  
**Noviembre 2018**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (E)

Ricardo Rodríguez Yee

Contralora Delegada para el Sector  
Defensa, Justicia y Seguridad

María Judith Reyes Gómez

Director de Vigilancia Fiscal

Alberto Torres Gutiérrez

Supervisora

Nilza Etelvina Bernal Lizcano

Líder de Auditoría

Benito Rincón Rojas

Equipo Auditor

Mercedes Barrero Quintero  
Mayra Jineth Leguizamón Leal  
Mery Judith Rodríguez Reyes  
Luz Marina Sánchez Cortés  
Rafael Arturo Gutiérrez Melo



## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
2.1.1 Objetivo General	5
2.1.2 Objetivos Específicos	5
3.1 CRITERIOS IDENTIFICADOS	6
3.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	12
3.3. LIMITACIONES DEL PROCESO.	12
3.4. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	11
3.5 RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
3.6. PLAN DE MEJORAMIENTO	14
4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA.	16
4. INSUMOS DE AUDITORÍA	80
5. DENUNCIAS	84
6. VIGENCIAS EXPIRADAS	90
7. TEMAS PARA UNA PRÓXIMA AUDITORÍA A LA POLICÍA NACIONAL	93

Bogotá, D.C

Señor Coronel  
**JOSE IGNACIO VÁSQUEZ RAMÍREZ**  
Director  
**FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA - FORPO**  
Ciudad

La Contraloría General de la República - CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica No. 0014 del 14 de junio de 2017, realizó Auditoría de Cumplimiento a la aplicación de la normatividad en los procesos de adquisición de bienes y servicios, contratos de obra, convenios y/o contratos interadministrativos, proceso industrial de la fábrica de confecciones, préstamos por libranza y proceso de operaciones de Comercio Exterior en el Fondo Rotatorio de la Policía – FORPO.

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.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la adquisición de bienes y servicios, contratos de obra, convenios y/o contratos interadministrativos, proceso industrial de la fábrica de confecciones, préstamos por libranza y proceso de operaciones de Comercio Exterior, 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 Directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme a lo establecido en la REG-ORG- No. 0014-2017, proferida por la Contraloría General de la República, acorde con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI'S, por sus siglas en inglés), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren por parte de la CGR, la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La actuación auditora incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el

cumplimiento de las disposiciones legales. Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el aplicativo SICA y los que obran en copia dura, en los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa Justicia y Seguridad.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad mediante mesa de trabajo que fue realizada el día 19 de noviembre de 2018, dentro del desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento, las respuestas de la administración fueron analizadas y en el Informe se incluyen los hallazgos que no fueron desvirtuados.

## **2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA**

### **2.1.1. Objetivo General**

Emitir concepto o conclusión de cumplimiento de los criterios evaluados, en todos los aspectos significativos, para determinar si el FORPO dentro del marco de la gestión fiscal, cumple con la normatividad aplicable en el proceso de Contratación de la adquisición de bienes y servicios durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017.

### **2.1.2. Objetivos Específicos**

- 1- Determinar el cumplimiento de las normas aplicables en materia de adquisición, de bienes y servicios para el desarrollo de su objetivo institucional, así como los realizados para el apoyo a la Policía Nacional, Sector Defensa y Entidades del Estado.
- 2- Determinar el cumplimiento de las normas así como el desarrollo de los diferentes convenios y contratos interadministrativos suscritos por FORPO con otras entidades, donde administra recursos que proviene entre otras del Ministerio del Interior y Entes Territoriales en materia de Infraestructura Física como Estaciones, Comandos, Centros Religiosos, Vivienda Fiscal y Alojamientos entre otros con destino a la Policía Nacional- PONAL. Establecer el avance en la ejecución de los convenios administrativos así como la ejecución del presupuesto asignado que administra de las entidades aportantes.
- 3- Determinar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la Fábrica de Confecciones relacionado con la rentabilidad financiera verificando procesos de producción, costos, rentabilidad, y cumplimiento del convenio interadministrativo con la PONAL para la distribución y ejecución de utilidades, verificando la inversión de éstos recursos y la re-inversión en el sostenimiento de la Fábrica.
- 4- Determinar el cumplimiento de las normas, en el procedimiento de préstamos por libranza a los funcionarios y trabajadores del sector y

determinar la parametrización del aplicativo en el estudio de créditos, otorgamiento y manejo de la libranza y sanidad de la Cartera.

5- Determinar el cumplimiento de las normas que sean aplicables al proceso de Operaciones de Comercio Exterior, nacionalización, actividades de importación, exportación y almacenamiento de mercancía en tránsito de los bienes que demanden este servicio, para el apoyo y fortalecimiento de las actividades propias de la Policía Nacional, Sector Defensa y Entidades del Estado.

6- Calificar los mecanismos de control interno que le sean aplicables a la Entidad.

7- Realizar seguimiento y evaluación al plan de mejoramiento, en particular en lo relacionado con los objetivos específicos que forman parte de esta auditoría.

8- Evaluación control interno.

### 3.1. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el conocimiento del asunto a auditar, se tienen como principales criterios específicos para este proceso, los siguientes:

#### **Contratos de adquisición de bienes y servicios**

- Constitución Política de Colombia
- Ley 80 de 1993 -
- Ley 1150 de 2007-
- Ley 1474 de 2011 -
- Decreto 019 de 2012 -
- Decreto 1082 de 2015 -

Ley 80 de 1993, señala: *"Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

**Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.** *Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

- 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

3o. Solicitarán la actualización o la revista de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4o. 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.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. 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 colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia. . ."

El artículo 83 de la Ley 1474 establece: 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."

Artículo 2.1.1.2.1.8., del Decreto 1085 de 2015 que establece. "Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato. "



## Convenios Interadministrativos

- Constitución Política de Colombia
- Ley 80 de 1993
- Ley 1150 de 2007
- Ley 489 de 1998
- Ley 1474 de 2011
- Decreto 019 de 2012
- Decreto 1082 de 2015

Ley 489 de 1998, señala: "Artículo 95 Asociación entre Entidades Públicas. Artículo condicionalmente exequible> Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal."

Ley 1150 de 2007, señala: "Artículo 2o. De las Modalidades de Selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...) 4. **Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...) c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

## Normatividad aplicable a la fábrica

El contrato de administración celebrado entre la Nación - Ministerio de Defensa Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, suscrito el 20 de diciembre de 1983, cuyo objeto: "Administración de una Industria - la Nación Ministerio de Defensa Nacional en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto No 2963 del 24 de octubre de 1983, da en administración al Fondo Rotatorio de la Policía Nacional la fábrica de confecciones ubicada en los predios de la Escuela de Cadetes de Policía General Santander en Bogotá, perteneciente a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional. Los bienes muebles de

propiedad de la Nación Policía Nacional que actualmente están destinados a la fábrica de confecciones pasarán en administración al Fondo Rotatorio de la Policía Nacional."

Para el cumplimiento de lo establecido en el Decreto 2963 del 24 de octubre de 1983 y la Resolución 00523 de julio de 2008 por la cual se reorganiza los grupos de trabajo internos del Fondo Rotatorio de la Policía y se establecen funciones específicas Relacionado con: la planeación, ejecución y control de los procesos de producción derivados de los contratos celebrados por la Dirección de la entidad para la confección de prendas.

El artículo 2º parágrafo J de la Resolución 00523 de 2008, establece *"Coadyuvar en el mejoramiento continuo del proceso"*

El artículo 2º parágrafo g de la Resolución 00523 de 2008, establece *Proponer al Director General la adquisición de nueva tecnología para una mejor producción.*

Artículo 13 de la Ley 594 de 2000 -

### **Proceso Industrial**

Confeccionar prendas de vestir y bordados para uso privativo de la Fuerza Pública y otros productos de confección, destinados a la Policía Nacional, Fuerzas Militares y otras entidades del Estado colombiano, dentro del marco de la responsabilidad social, mediante la inclusión socio laboral de grupos con características especiales y la generación de recursos que contribuyan a la sostenibilidad de la Fábrica y del Fondo Rotatorio.

Fábrica de confecciones proceso lineal con cinco líneas de producción distribuidas así: Lanilla; Drii; Gorras; Chalecos, y Bordados

### **Préstamos por libranza**

- Constitución Política de Colombia
- Resolución de Créditos No. 00161 del 28/04/2017, mediante la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 0795 del 22 de diciembre de 2016 y se dictan nuevas políticas para las líneas de crédito que otorga el Fondo Rotatorio de la Policía.
- Resolución No. 00795 del 22/12/2016, por la cual se establece la política para las líneas de crédito que otorga el Fondo Rotatorio de la Policía, se reglamenta el Comité de Créditos y se dictan otras disposiciones.
- Ley Anual de Presupuesto: Ley 1815 del 07 de diciembre de 2016, sección 1512.

*-Resolución 00795 de diciembre 22 de 2016, Artículo Décimo: Consulta Central de Riesgos: que establece: "el proceso misional de crédito se desarrollará con sujeción a la capacidad de endeudamiento..."*

El Grupo de Crédito y Cartera, hace parte de la Subdirección Operativa y su función es prestar sus servicios para materializar oportunidades de mejoramiento hacia los usuarios del crédito, el proceso de crédito y cartera busca orientar, analizar y aprobar recursos a través de créditos a los beneficiarios, administrar, recaudar y cobrar la cartera financiera de la entidad; además presenta un conjunto de normas y procedimientos, que sirven como herramienta de trabajo, estipulando las condiciones exigidas por la empresa en el otorgamiento y manejo del crédito y la cartera.

El sistema de crédito y cartera cuenta con el módulo de administración que permite configurar los procesos de la seguridad del aplicativo, de los usuarios administradores y monitores de los procesos. Podrán acceder a las líneas de crédito el personal de la Policía Nacional (uniformado, no uniformado, personal con asignación de retiro o beneficiarios con sustitución pensional nominados en la Caja de Sueldos de Retiro de la PONAL, personal pensionado, los funcionarios del Fondo Rotatorio de la Policía y el personal vinculado a los procesos productivos.

Resolución No. 00161 del 28/04/2017, mediante la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 0795 del 22 de diciembre de 2016 y se dictan nuevas políticas para las líneas de crédito que otorga el Fondo Rotatorio de la Policía. Artículo 1°. Modificar parcialmente el Artículo Séptimo de la Resolución 00795 de 2016, la cual quedará así: Líneas de crédito (...) y Artículo 2°. Modificar parcialmente el Artículo noveno de la Resolución 00795 de 2016, la cual quedará así: Política Requisitos (...)

Resolución No. 00795 del 22/12/2016, señala: Artículo 7°. Líneas de Crédito: el programa de créditos del Fondo Rotatorio de la Policía, comprenderá las siguientes líneas de crédito: (...) y Artículo 8°. Beneficiarios que podrán acceder a las líneas de crédito del Fondo Rotatorio de la Policía: (...)

### **Proceso de Operaciones de Comercio Exterior**

Resolución 3708 del 24 de mayo de 2012 de la DIAN (Mediante la cual actúa como usuario aduanero permanente)

Resolución 03-245-455-603-1187 de 13 de junio de 2012 de la DIAN (Mediante la cual fue autorizada para contar con un Depósito Aduanero).



- Decreto 390 de 2016
- Decreto 2153 de 2016
- Decreto 1343 de 2017
- Decreto 695 de 1983
- Decreto 2685 de 1999
- Resolución 4240 de 2000
- Decreto 1573 de 2002
- Decreto 3307 de 2006

*Decreto 390 de 2016 - Artículo 21. Alcance. La obligación aduanera nace con las formalidades aduaneras que deben cumplirse de manera previa a la llegada de la mercancía al Territorio Aduanero Nacional.*

*Comprende el suministro de información y/o documentación anticipada, las formalidades aduaneras y requisitos que deben cumplirse al arribo de las mercancías, la presentación de la mercancía a la autoridad aduanera, la presentación de la declaración aduanera, el pago de los derechos e impuestos causados por la importación y de los intereses, el valor de rescate y las sanciones a que haya lugar, así como la obligación de obtener y conservar los documentos que soportan la operación, presentarlos cuando los requiera la autoridad aduanera, atender las solicitudes de información y pruebas, y en general, cumplir con las exigencias, requisitos y condiciones establecidos en las normas correspondientes.*

*Son responsables de la obligación aduanera en la importación: el importador de las mercancías, el declarante y los operadores de comercio exterior respecto de las actuaciones derivadas de su intervención.*

*Parágrafo. Quien pretenda importar deberá entregar de manera previa al embarque o a la llegada de las mercancías, a través de los servicios informáticos electrónicos, la información comercial relacionada con la operación que dará origen a su importación, en los casos, forma, condiciones y términos establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La omisión de esta obligación no constituye una infracción sancionable; sin embargo, la operación de comercio exterior podrá ser calificada como de alto riesgo a efecto de los controles aduaneros.*

### **Control interno**

*Se reglamenta por lo establecido en la Guía de Cumplimiento y los resultados obtenidos en el diligenciamiento del formato FAC-08*

## **Seguimiento y evaluación al plan de mejoramiento**

Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013, Artículo 6º numeral 3º Plan de Mejoramiento.

- Es la información que contiene el conjunto de acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio del proceso auditor.

### **3.2. ALCANCE**

La auditoría evaluó el cumplimiento de las normas aplicables, en los procesos de adquisición de bienes y servicios, contratos de obra, convenios y/o contratos interadministrativos, proceso industrial de la fábrica de confecciones, préstamos por libranza y proceso de operaciones de Comercio Exterior en el Fondo Rotatorio de la Policía – FORPO, en el periodo correspondiente del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017.

La Auditoría se adelantó en el Nivel Central y se practicaron visitas a las obras en Tunja – Boyacá, Melgar y San Luis – Tolima, Luruaco- Atlántico, Villavicencio - Meta y Facatativá – Cundinamarca.

### **3.3. LIMITACIONES DEL PROCESO**

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

### **3.4. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA**

#### **3.4.1. Concepto de la evaluación**

##### **Incumplimiento material – Concepto con reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, al cumplimiento de los criterios aplicables a los objetivos tanto generales como específicos, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, salvo en lo referente a los hechos, circunstancias y hallazgos que obran en el capítulo 4 del presente informe.

Los eventos más significativos detectados, fueron:

- Indebida elaboración de los estudios previos que impactó negativamente el desarrollo de la actividad contractual.
- Incumplimiento del objeto contractual.
- Redacción confusa de cláusulas contractuales que generan diferentes interpretaciones.
- Debilidades en las actividades de Supervisión.
- Carpetas que no contienen todo el desarrollo de los procesos contractuales y documentos sin fecha o sin firma.
- Celebración de Convenios Interadministrativos omitiendo el deber de planeación, pactando la ejecución de objetos en plazos muy cortos que hacen imposible su cumplimiento.
- Deficiencias en el seguimiento a los desembolsos de recursos que realizan las entidades en el marco de los Convenios Interadministrativos.
- Registros errados en el aplicativo SIRECI, al momento de rendir la cuenta electrónica a la CGR.
- Deficiencias en la estandarización de los procedimientos, como instrumentos de organización y evaluación en donde se materializan las actividades en el proceso industrial (instructivos).
- La Fábrica de Confecciones no cuenta con una herramienta informática para la planeación, programación y control de la producción, que le permita incorporar o integrar todas las etapas del proceso y que facilite el análisis de las acciones para mantener sus actividades, prevenir y mejorar, así como para permitir un crecimiento en el mercado, debido a que maneja un sistema operativo denominado Linux, que no cuenta con la tecnología adecuada para desarrollar el proceso.
- La distribución y estanterías en la fábrica de confecciones, no cumplen con las características que permitan localización, clasificación, identificación, debido a que no se ha establecido un procedimiento relacionado con los criterios o lineamientos generales que permitan realizar de manera ágil, ordenada y fácil el desarrollo de las actividades.

- En algunos casos la capacidad de pago del deudor está por debajo del valor de la cuota a cancelar, aprobando el Comité los Créditos sin el lleno de estos requisitos.
- En la verificación realizada, en casos relacionados en el hallazgo No. 29 no se evidenció el tiempo de servicio, al no reportar en el formulario de solicitud de crédito la información relacionada con la antigüedad, tanto del deudor como del codeudor.
- De la muestra seleccionada se evidenciaron créditos que fueron otorgados a deudores que tenían más de 76 años, incumpliendo lo establecido en la norma.

### 3.4.2. Concepto evaluación control interno del asunto evaluado

Se evaluó el diseño y efectividad del control interno del asunto correspondiente al cumplimiento de las disposiciones legales por parte del Fondo Rotatorio de la Policía – FORPO , el cual arrojó una calificación final de 1.653 que corresponde a concepto CON DEFICIENCIAS, lo que indica que los controles implementados por la Entidad no son lo suficientemente efectivos que permitan eliminar o mitigar los riesgos para los cuales fueron diseñados, como se evidenció en los siguientes casos: Incumplimiento del objeto contractual, deficiencias en las actividades de supervisión e interventoría, debilidad en el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de créditos, entre otros.

### 3.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la Auditoría de Cumplimiento realizada al Fondo Rotatorio de la Policía - FORPO, se identificó un total de treinta y cuatro (34) hallazgos de los cuales dos (2) tienen posible incidencia disciplinaria y tres (3) con otras incidencias, así:

**Cuadro No. 01 Consolidado de hallazgos**

Administrativo	Disciplinario	Otras Incidencias
34	2 ( 18,33 )	3 (15,25,34)

Elaboró. Equipo Auditor

### 3.6. PLAN DE MEJORAMIENTO

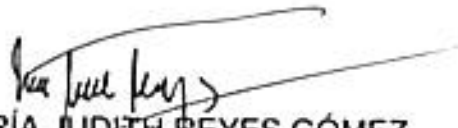
La entidad como resultado de la Auditoría de Cumplimiento, deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento para los hallazgos incluidos en el presente informe, atendiendo lo establecido en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – "SIRECI" - adoptado mediante la Resolución

Orgánica de la CGR No. 7350 de 29 de noviembre de 2013; norma que regula las modalidades de cuentas, e informes, así como la forma, contenido, términos, prórrogas para la rendición del mismo.

Por lo anterior, le informamos que el plazo máximo para el cargue del Plan de Mejoramiento es de veinte (20) días hábiles, siguientes al recibo de este informe.

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 vigente.

Bogotá, D. C.



MARÍA JUDITH REYES GÓMEZ  
Contralora Delegada  
Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Alberto Torres Gutiérrez - Director de Vigilancia Fiscal  
Nilza Etelvina Bernal Lizcano - Supervisora  
Benito Rincón Rojas - Líder  
Mercedes Barrero Quintero  
Mayra Jineth Leguizamón Leal  
Mery Judith Rodríguez Reyes  
Luz Marina Sánchez Cortés  
Rafael Arturo Gutiérrez Melo





#### 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los objetivos propuestos y como desarrollo de esta Auditoría de Cumplimiento se obtuvieron los siguientes resultados:

##### 4.1 OBJETIVO No. 1:

Determinar el cumplimiento de las normas aplicables en materia de adquisición, de bienes y servicios para el desarrollo de su objetivo institucional, así como los realizados para el apoyo a la Policía Nacional, Sector Defensa y Entidades del Estado.

La Entidad dentro de su misionalidad de apoyar a la Policía y demás Entidades del Estado suscribe Convenios o Contratos Interadministrativos, los cuales se ejecutan por medio de contratos suscritos con terceros, pero a su vez suscribe contratos para la adquisición de bienes y servicios para su propio funcionamiento, por tanto se clasifican en dos grandes clases, los propios y los de terceros.

##### - Modalidad de Contratación

Las modalidades de contratación de la Entidad que fueron tenidas en cuenta para la estratificación y selección de la muestra fueron las siguientes: Concurso de Méritos abiertos, Contratación Directa, Licitación Pública, Selección Abreviada de Menor Cuantía y Subasta Inversa.

##### - Cuantías para contratación

De acuerdo con la Circular 00001 del 12 de enero de 2017, suscrita por el Director de la Entidad, las cuantías para la contratación es la siguiente:

Contratación pública 2017 según presupuesto oficial apropiación inicial.  
Salario mínimo legal mensual vigente 2017 (Decreto 2209 del 30 de diciembre de 2016) - \$737.717,00.

-Presupuesto 2017 FORPO, Ley 1815 de 2016 - \$339.419.000.000

Presupuesto FORPO 2017 en SMLMV - \$460.094

**Cuadro No. 02**  
**Cuantías de contratación**

Modalidad de Selección	Desde	Hasta
Minima cuantía	\$1	\$ 47.951.605
Selección Abreviada – menor cuantía	\$47.951.606	\$479.516.050
Licitación pública	\$479.516.051	En adelante

Fuente: Información suministrada por la Entidad

**- Delegación para contratación**

De conformidad con la Resolución No. 00776 del 09 de diciembre de 2014, suscrita por el Director General de FORPO, la delegación es la siguiente:

Subdirección Operativa de FORPO, hasta 100 salarios legales mensuales vigentes.

**- Universo contractual**

La contratación realizada por la Entidad durante la vigencia 2017, fue de \$111.173,4 millones y 206 contratos en las modalidades que a continuación se exponen:

**Cuadro No. 03 – Universo contractual – cifras en pesos**

Modalidad de contratación	Cantidad	Valor	%Valor	% Cantidad
Concurso de méritos abiertos	1	67.296.880,00	0,06	0,53
Contratación Directa	132	10.646.951.140,31	9,58	69,47
Licitación Pública	23	30.270.242.469,90	27,23	3,68
Selección abreviada de menor cuantía	38	63.735.071.073,91	57,33	20,00
Subasta	12	6.453.926.556,00	5,81	6,32
<b>TOTAL</b>	<b>206</b>	<b>111.173.488.120,12</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Información suministrada por la Entidad

**- Muestra Contractual**

A continuación se expone la muestra seleccionada, la cual fue calculada de acuerdo con el formato FAC 10, aplicando la metodología de muestreo aleatorio simple, considerando las modalidades de contratación empleadas por la Entidad, así como los de mayor cuantía en cada una de ellas arrojando el siguiente resultado:



**Cuadro No. 04**  
**Muestra contractual – cifras en pesos**

Modalidad de contratación	Cantidad	Valor	%Valor	% Cantidad
Concurso de méritos abiertos	1	67.296.880,00	0,08	3,57
Contratación Directa	12	6.741.018.795,43	8,22	42,86
Licitación Pública	2	14.347.000.000,00	17,48	7,14
Selección abreviada de menor cuantía	10	59.773.046.290,14	72,85	35,71
Subasta	3	1.125.747.579,00	1,37	10,71
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>82.054.109.544,57</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Información suministrada por la Entidad

### - Participación de la muestra on el Universo

La muestra seleccionada corresponde al 74% del valor total contratado y al 15% de la cantidad de contratos celebrados durante la vigencia auditada, conforme se expone a continuación:

**Cuadro No. 05**  
**Participación de la muestra por cada una de las modalidades – cifras en pesos**

Modalidad de contratación	Cantidad	Valor	%Valor	% Cantidad
Concurso de méritos abiertos	1	67.296.880,00	100,00	100,00
Contratación Directa	12	6.741.018.795,43	63,31	9,09
Licitación pública	2	14.347.000.000,00	47,40	28,57
Selección abreviada de menor cuantía	10	59.773.046.290,14	93,78	26,32
Subasta	3	1.125.747.579,00	17,44	25,00
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>82.054.109.544,57</b>	<b>73,81</b>	<b>14,74</b>

Fuente: Información suministrada por la Entidad

### A- CONCURSO DE MÉRITOS

**Hallazgo No. 01- Contrato No. 160-4-2017 – del 09 de noviembre de 2017 presupuesto estimado vs. Certificado de Disponibilidad Presupuestal** (Presión)

Es un contrato de concurso de méritos cuyo objeto fue la elaboración de estudios y diseños para la adecuación y mantenimiento de la central de gases medicinales y sus redes, además del cumplimiento de buenas prácticas de manufactura de la central de producción de aire medicinal del Hospital Central de la Policía Nacional, por \$67,2 millones.

El numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1., del Decreto 1082, consagra:

*\*Artículo .1 1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son soporte para elaborar el proyecto pliegos, los pliegos condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad selección:*

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

En los estudios previos, cotizaciones pliego de condiciones, aviso de convocatoria, del contrato aludido se informó que el presupuesto oficial estimado es \$72.3 millones (f.20), posteriormente se proliere certificado de disponibilidad presupuestal – CDP No. 41517 del 2017-08-04 (f. 44) por: \$91,3 millones y en documentos como el Acta de preadjudicación No. 091-2017 (f. 629) se dice que el valor del contrato es de \$91,3 millones, confundiendo con el valor del CDP. Lo anterior obedece a debilidades en los mecanismos de control interno implementados para este proceso, conforme a lo consagrado en el literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993: "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros", y genera confusión e imprecisión en los valores que se establecen en las diferentes actividades precontractuales.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La Entidad en atención a la observación, se permite manifestar que al verificar la observación se determinó que en el acta de preadjudicación 091-2017 se consignó como valor del contrato la suma de \$91.392.000, lo que fue un error de digitación en la citada acta. Cabe señalar que el presupuesto oficial estimado en el proceso contractual ascendía a la suma de \$72.352.000, cifra resultante del estudio de conveniencia y oportunidad realizado, de acuerdo a los parámetros establecidos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1., del Decreto 1082 de 2018 y con base al estudio de mercado, contando con un respaldo presupuestal de \$91.392.000 y el valor de adjudicación del contrato fue de \$67.296.880,00, tal y como consta en la minuta contractual y la respectiva resolución de adjudicación.*

### **Análisis**

La Entidad acepta la observación y manifiesta que fue un error de digitación.

### **B-CONTRATACIÓN DIRECTA**

*Adm. 1*  
*h*


**Hallazgo No. 02- Contrato No. 049-5-2017 del 25 de abril de 2017 – Periodo rendido de supervisión**

El objeto de este contrato fue la prestación de servicios de personal (docente) en misión para el desarrollo de actividades docentes en las diferentes áreas básicas específicas para los colegios de la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional en todo el territorio nacional por \$1.792 millones.

La cláusula décimo séptima del contrato establece: *"El seguimiento y control en la ejecución del contrato estará a cargo del Jefe del Grupo Educación de la Dirección de bienestar Social DIBIE o quien haga sus veces"* dentro de las obligaciones asignadas se encuentra: *"4) rendir informes periódicos mensuales a la Dirección General de la ENTIDAD CONTRATANTE, sobre el avance y ejecución según los plazos fijados en el texto del contrato."*

El artículo 83 de la Ley 1474 consagra: *"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."*

**Imagen No. 01- Aparte de documentos que obran en la carpeta del contrato**

 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA	Proceso: CONTRACTUAL Formato: INFORME DE SUPERVISION SEGUIMIENTO MENSUAL DE ADQUISICION DE BIENES Y PRESTACION DE SERVICIOS	Página 1 de 7
--	--	------------------

Ciudad y Fecha: Bogotá, D. C., Junio 1 de 2017

Informe de supervisión correspondiente al mes de junio del año 2017, en atención a las funciones establecidas en la Ley 1474 de 2011 artículos 83 al 86 en concordancia con la resolución No. 00484 del 15/07/2015.

Fuente: Carpeta contractual

Atendiendo este imperativo tanto legal como convencional la Entidad designó supervisor de este contrato, quien debía presentar informes mensuales, y en el ejercicio de su función el 1° de junio de 2017, presentó el informe correspondiente a todo el mes, (f.231) situación que no consulta la realidad del desarrollo contractual toda vez que estaba reportando hechos que no se habían sucedido, lo expuesto obedece a deficiencias en el desarrollo de la actividad de Supervisión e impide realizar un seguimiento real, verdadero y en tiempo real al desempeño contractual.

## **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que al revisar el informe de supervisión se constató que el mismo corresponde a las actividades ejecutadas durante el mes de junio 2017, sin embargo por error de digitación en la portada del informe de cuenta del "1 de junio", debiendo ser lo correcto 1 de julio.*

*Por lo anterior se tomarán las acciones tendientes a evitar que se vuelvan a presentar este tipo de circunstancias.*

## **Análisis**

La Entidad acepta la observación, y manifiesta que se presentó por un error de digitación.

**Hallazgo No. 03- Contrato No. 060-5-2017 del 05 de junio de 2017, Recibido de factura antes del objeto contractual (ADON)**

El literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, establece:

*"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 orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;"*

El objeto de este contrato fue la interventoría técnico, administrativa, financiera, contable, ambiental y legal para el contrato de consultoría para el diagnóstico, diseño y verificación de dosimetría en obras civiles ejecutadas y la obtención de la autorización del registro por parte del servicio geológico colombiano, en el manejo de material radiactivo del servicio de medicina nuclear del hospital de la Policía Nacional por \$270 millones.

En su análisis se detectó que las copias de las facturas que forman parte del expediente contractual se encuentran sin el recibido por parte de la Entidad, el acta de recibo parcial No. 02 es del 15 de diciembre de 2017 (F.776) y la factura de cobro es del 04 de diciembre de 2017 con fecha de vencimiento del 15 del mismo mes, o sea primero se cobra y luego se entrega el objeto contractual. De otra parte el Coordinador del Grupo de Construcciones devuelve los documentos entregables No. 003 el 17 de mayo de 2018, (F. 847), y no obra dentro de la carpeta del contrato documento que acredite que se subsanaron las causas que dieron origen a su devolución, lo que no permite concluir si el objeto del mismo representado en los entregables previstos se cumplió a entera satisfacción.



Lo expuesto obedece a debilidades en los mecanismos de control interno implementados para este proceso, e impide establecer con plena certeza el correcto desarrollo y la cronología de la actividad contractual.

### Aspectos relevantes de la respuesta

*Si bien, las facturas consignadas en el expediente contractual se encuentran sin el recibido por parte de la entidad, se aclara que la actividad se realizó de acuerdo al procedimiento para el trámite de pagos establecido en el contrato auditado.*

### Análisis

La Entidad manifiesta que efectivamente las facturas consignadas en el expediente contractual se encuentran sin el recibido por parte de la entidad y relacionan lo consagrado en el procedimiento y en el texto contractual, pero eso es muy distinto a la realidad que se encontró en la carpeta contentiva del contrato.

### Hallazgo No. 04 - Contrato No. 062-6-2017 del 24 de mayo 2017 – Actividades del Supervisor en el SECOP (A Cor)

El objeto de este contrato fue mantenimiento, modificativo (actualización de instrumentos de navegación y comunicación), con el propósito de estandarizar la cabina de pilotos de aeronaves de la línea Bell 407, para el fortalecimiento de la seguridad operacional orientado al patrullaje aéreo urbano que realiza el área de aviación de la Policía Nacional, por \$733.4 millones.

Los informes de supervisión del 08 de julio de 2017, 01 de agosto de 2017, (F. 314 al 317) 21 de septiembre de 2017, 30 de octubre de 2017 (F.329 al 332) en el numeral 5. Actividades desarrolladas por el Supervisor o Interventor se consagró "*ver cuadro anexo No. 1*", y consultado el aplicativo SECOP no reposa el anexo No.1 anunciado en los diferentes informes rendidos por el Supervisor por tanto no es posible consultar las actividades realizadas por el Supervisor del contrato, lo que evidencia debilidades en la aplicación del artículo 2.1.1.2.1.8., del Decreto 1085 de 2015 que establece. "*Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.*"

Lo expuesto tiene como causa la falta de acatamiento de las actividades asignadas al Supervisor, conforme a los imperativos consagrados en las normas aludidas.

## Aspectos relevantes de la respuesta

*En atención a la observación, se informa que verificada la carpeta del contrato, se pudo constatar que efectivamente hay ausencia del anexo No.1 "actividades del supervisor" en los respectivos informes, por lo que se requirió al supervisor para que allegara los anexos, los cuales ya están a disposición en la respectiva carpeta.*

## Análisis

La Entidad acepta la observación.

### **Hallazgo No. 05- Contrato No. 083-5-2017 del 07 de julio 2017- Confiabilidad de la información del informe de interventoría** (const- Adecu)

El objeto de este contrato fue la elaboración de diagnóstico, estudios y diseños para la adecuación de las redes hidráulicas y sanitarias del Hospital Central de la Policía por \$287,6 millones.

*El artículo 83 de la Ley 1474 se establece: 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."*

En la cláusula décima novena del mencionado contrato se consagró: Supervisión Técnica Administrativa, Financiera, Contable y Jurídica del Contrato; La Directora General del Fondo Rotatorio de la Policía, contratará la interventoría de manera externa, con una entidad pública, quien ejercerá de manera idónea la función de vigilancia, seguimiento y control técnico, administrativo, financiero, contable y legal de la ejecución del contrato de consultoría, acorde a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4, artículos 82 al 84 de la Ley 1474 de 2011 y Resolución No. 00484 del 15 de julio de 2015 "Por la cual se modifica el manual de contratación del Fondo Rotatorio de la Policía", y demás disposiciones legales que regulan la actividad.

En atención a este ordenamiento contractual, se suscribió el contrato Interadministrativo No. 085-5-2017 con la Universidad Distrital cuyo objeto fue realizar por el sistema de precio global fijo la interventoría técnica, administrativa y financiera a los diseños generales hidráulicos sanitarios del Hospital Central de la Policía Nacional, y en las generalidades de los tres

informes de interventoría (F. 285 – F. 297- F.316) se dice que el contrato sobre el cual se está ejerciendo la actividad contratada se suscribió el 03 de marzo de 2015, afirmación que no consulta la realidad convencional pues este se suscribió el 07 de julio de 2017, y no como erradamente se afirma en los documentos aludidos, además en la carpeta del contrato no obra pronunciamiento alguno tendiente a corregir esta imprecisión, lo que evidencia que la actividad de la Interventoría no consultó las funciones que sobre este particular establecen las normas aludidas

**Imagen No. 02 – Informe de Interventoría**

<b>CONTRATISTA</b>	
<b>UNIDAD EJECUTORA</b>	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
<b>Nº. CONTRATO</b>	083-5-2017 - CELEBRADO ENTRE FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
<b>NOMBRE DEL CONTRATO</b>	CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIO GLOBAL FIJO LOS DISEÑOS Y ESTUDIOS TÉCNICOS GENERALES DEL
<b>OBJETO</b>	ELABORACION DE DIAGNOSTICO, ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA ADECUACION DE LAS REDES HIDRAULICAS Y SANITARIAS DEL HOSPITAL CENTRAL DE LA POLICIA NACIONAL
<b>FECHA DE SUSCRIPCIÓN</b>	30/03/2015
<b>FECHA DE INICIACIÓN</b>	24/07/2017
<b>PLAZO DEL CONTRATO</b>	TRES MESES (3) MESES,
<b>FECHA DE TERMINACIÓN ACTUAL</b>	25-10-2017
<b>PERIODO DE SUSPENSIÓN</b>	N.A.

Fuente: Información tomada del contrato

De otra parte, el contratista presenta el acta parcial No. 2 del 08 de noviembre de 2017 (f.361) Acta de corte como soporte de pago, la interventoría da aval para pago del segundo 30% en documento sin fecha (f.364), la Supervisión del contrato de Interventoría no se pronuncia y no se tiene certeza que la misma se haya proferido dentro de los términos contractuales. Se presenta la factura No. 2018-0011953 del 22 de noviembre de 2017 (F362), y el acta final del 08 de noviembre de 2017 (F. 366) factura No. 2018-0011954 del 22 de noviembre de 2017 (F.367) Acta de corte como soporte de pago, la interventoría da aval para pago del tercer 30% en documento sin fecha (f.370), la Supervisión no se pronuncia y no se tiene certeza que la misma se haya proferido dentro de los términos contractuales.

Igualmente se evidencia Inoportunidad en el registro del aplicativo SECOP toda vez que el informe de interventoría de octubre de 2017, se subió el 12 de marzo de 2018, cinco meses después de haberse proferido cuando el Decreto 1082 de 2015 establece: *"Artículo 2.2.1.1.7.1. 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....."*

Lo expuesto se causa por debilidades en los controles implementados para este proceso y como consecuencia genera información no confiable plasmada en los informes de interventoría rendidos.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*Con ocasión a los errores de transcripción descritos en los folios (F. 285 – F. 297- F.316), se determinó que se presentó una imprecisión en los informes de interventoría, la cual a juicio del equipo auditor de la Contraloría General de la República, pudo tener una incidencia negativa en la ejecución del proyecto, en virtud de los presupuestos designados en los artículos 82 al 84 de la Ley 1474 de 2011.*

*Una vez conocido el informe de auditoría, y en beneficio de ella, a través del supervisor del contrato se elevó requerimiento formal a la interventoría, cuestionando la información suministrada y presentada a través de sus informes, donde relaciona una fecha diferente de suscripción del contrato objeto de vigilancia, ante lo cual se logró evidenciar que por error de digitación involuntario se plasmó equivocadamente esta fecha, circunscribiendo esta situación a aspectos de forma y no de fondo, que no impidieron llevar a feliz término el objeto de diseños y de interventoría, enmarcándose en los preceptos de finalidad y legalidad contractual, situación que hoy no constituye violación o transgresión de los principios rectores de la contratación estatal*

### **Análisis**

La Entidad acepta la observación

### **Hallazgo No. 06 - Contrato No. 121-5-2017 del 25 de agosto – Informes contratista**

El literal e) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993, establece: “**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 orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

**e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;”**

El contratista reporta los informes de actividades quincenales del 11 de septiembre al 25 de septiembre de 2017, f 760, del 11 de octubre al 24 de octubre de 2017 f. 798 vto, del 25 de octubre al 10 de noviembre de 2017 f.677, informe mensual del 11 de septiembre de 2017 al 10 de octubre de 2017, f.803 vto, informe mensual No. 2 del 11 de octubre al 10 de noviembre de 2017, en el acápite 1.1 información contractual, invocando los contratos interadministrativos 221 y 223 de 2016, cuando las actividades reportadas corresponden al contrato interadministrativo No. 121 de 2017, la interventoría y la supervisión no se pronuncian sobre esta incorrecta nominación contractual, lo que ocasiona que se induzca a error sobre el acuerdo



convencional reportado, evidenciándose debilidades en los mecanismos de control interno implementados para este proceso.

### Aspectos relevantes de la respuesta

*Con ocasión a los errores de transcripción descritos en los folios (760, 677, 798, 803), se determinó que se presentó una imprecisión en los informes de consultoría, la cual a juicio del equipo auditor de la Contraloría General de la República, pudo inducir a error sobre el acuerdo convencional reportado, en virtud de los postulados designados en el literal E del artículo segundo de la ley 87 de 1993.*

*Una vez conocido el informe de auditoría, y en beneficio de ella, a través del supervisor del contrato se elevó requerimiento formal a la interventoría, cuestionando la información suministrada y presentada a través de sus informes, donde relaciona en los informes de actividades quinconales en el acápite 1.1 información contractual dos números de contratos interadministrativos que no corresponden, ante lo cual se logró evidenciar que por error de digitación involuntario se plasmó equivocadamente estos números, circunscribiendo esta situación a aspectos de forma y no de fondo, que no impidieron llevar a feliz término el objeto de diseños y de interventoría, enmarcándose en los preceptos de finalidad y legalidad contractual, situación que hoy no constituye violación o transgresión de los principios rectores de la contratación estatal.*

### Análisis

La Entidad acepta la observación.

### Hallazgo No. 07- Contrato No. 134-5-2017 del 25 de septiembre de 2017- Pronunciamiento Comité Jurídico y Eventos realizados

(Anexo)

El objeto de este contrato fue contratar actividades de bienestar y mejoramiento de la calidad de vida, para el personal adscrito a la seccional de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. de la Policía Nacional, que se realizarán con el Centro Social de Agentes y Patrulleros de la Policía Nacional, por \$246,8 millones.

El artículo 2.2.1.1.2.2.3., del Decreto 1082 de 2015 establece:

*"Artículo 2.2.1.1.2.2.3. Comité evaluador. Entidad puede designar un comité evaluador conformado por públicos o por particulares contratados para el efecto evaluar las y las manifestaciones de interés para Proceso Contratación por licitación, selección abreviada y concurso de méritos. Comité evaluador debe realizar su labor de manera objetiva, exclusivamente a las reglas contenidas en los pliegos de condiciones. El asesor del comité no lo exime la responsabilidad del ejercicio la labor encomendada. En evento en cual la Entidad Estatal no la recomendación efectuada por comité evaluador, debe justificar su decisión.*

*Los miembros del comité evaluador están sujetos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de interés previstos en la Constitución y la ley.*

*La verificación y la evaluación de las ofertas para la mínima cuantía será adelantada por quien sea designado por el ordenador del gasto sin que se requiera un comité plural.*

*(Decreto 1510 de 2013, artículo 27) "*

El proceso de contratación directa No. 102, dio origen al contrato No. 134 – 5-2017

-El Comité Jurídico presenta evaluación a la contratación directa No. 102 de 2017, invocando como objeto de la misma " *La prestación de servicios para los actos protocolarios internos de la Dirección General que se realizarán en el Centro Social de Agentes de la Policía Nacional.* " y relaciona un presupuesto oficial de \$15 millones cuando el objeto del proceso contractual del cual se está presentando el análisis corresponde a "*Actividades de bienestar y mejoramiento de la calidad de vida, para el personal adscrito a la Seccional de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. de la Policía Nacional, que se realizarán con el Centro Social de Agentes y Patrulleros de la Policía Nacional*" y el presupuesto oficial es de \$ 246.8 millones y no como se afirma en la evaluación jurídica, (f. 117 a 119) lo que evidencia que se aportó por parte del Comité Jurídico Evaluador una calificación que corresponde a otro proceso contractual y se registró como si correspondiera al 134-5-2017 , lo que evidencia debilidades en la aplicación del artículo 2.2.1.1.2.2.3., del Decreto 1082 de 2015 e incertidumbre en la evaluación jurídica realizada.

-Dentro de los términos estipulados en el texto contractual, no se precisa cómo o quién y bajo qué procedimiento se ordenarán las actividades que permitan el desarrollo de objeto contractual, no obstante para la prestación de servicios se suscribe un contrato por cada evento, pero la factura que el contratista presenta para el cobro no hace alusión ni al evento, ni al contrato por medio del cual se ordenó el mismo.

- En el contrato de evento No. 016849 del 01 de noviembre de 2017, cuya factura se presenta para cobro, no se estipula la actividad que en desarrollo del mismo se realizó o qué actividad de integración se está celebrando (f.205).

Lo expuesto evidencia debilidades en la actividad de Supervisión, conforme a lo establecido en la cláusula décima séptima del contrato, así como a lo consagrado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, con relación a la evaluación jurídica, por parte del comité evaluador se citó en el documento un objeto y valor diferente a los reales, por un error de transcripción, no obstante es menester agregar que todo el soporte documental aportado en la oferta por parte del contratista cumple con la totalidad de los documentos exigidos en la Invitación Pública No. 102 de 2017.*

*Por lo anterior se tomarán las acciones tendientes a evitar que se vuelvan a presentar este tipo de circunstancias.*

*Por otra parte para la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 134-5-2017, se designó como supervisor del contrato al Jefe del Grupo de Soporte y Apoyo Administrativo de la Seccional de Tránsito y Transporte de Bogotá funcionaria sobre quien recayó la competencia para ordenar la realización de cada evento y constatar como reposa en los informes de supervisión la realización de cada una de las actividades desarrolladas dentro de la ejecución del contrato.*

*En cuanto al contrato de evento No. 016849, citado por el equipo auditor, es preciso señalar que dicho documento, hace parte de los documentos internos del contratista para el control de la ejecución de los eventos dentro de su procedimiento de facturación, dada la naturaleza de su objeto misional del Centro Social de Agentes y Patrulleros, que demandan múltiples actividades de este tipo; por ello para el Fondo Rotatorio de la Policía, es exigible la factura como requisito para tramitar el respectivo pago, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 1 de la cláusula cuarta del contrato en cita.*

*Por las razones expuestas, se solicita comedidamente al equipo auditor, considerar la eliminación de este aparte de la presente observación.*

*Respecto a la factura, la misma cumple con los requisitos establecidos en el artículo 617 del Estatuto Tributario, donde se incluye, concepto: "eventos -1 Fondo Rotatorio de la Policía".*

## **Análisis**

La Entidad acepta la primera parte de la observación, en cuanto a la segunda, el objeto contractual estipula varias clases de actividades como por de bienestar y mejoramiento de la calidad de vida, para el personal adscrito a la seccional de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., como lo dice la respuesta, la factura menciona "eventos" pero no precisa cuál.

## **Hallazgo No. 08- Contrato No.159-5-2017 del 07 de noviembre de 2017- Estudios Previos**

El artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 consagra:

*"Artículo 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso."*

El artículo 2.2.1.1.2.1.1., del Decreto 1082 de 2015 establece:

*"Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son soporte para elaborar el proyecto pliegos, los pliegos condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso Contratación*

y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad selección:

1. *La descripción de necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. "*

El objeto de este contrato fue consultoría de diseño arquitectónico, estudios y diseños técnicos, trámite de licencias y permisos, para la construcción de edificaciones de la dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional a nivel país, así:

Ítem 1: diseño arquitectónico, estudios y diseños técnicos, trámite de licencias y permisos para la construcción de diez (10) cabañas en el Centro Vacacional Paipa de la Policía Nacional.

Ítem 2: diseño arquitectónico, estudios y diseños técnicos, trámite de licencias y permisos para la construcción de seis (6) viviendas fiscales en edificación vertical de hasta tres plantas con incorporación de material no convencional tipo pvc en San Andrés Islas.

El segundo ítem del contrato no se logró porque para la cantidad de viviendas objeto del contrato se requerían 2000 m<sup>2</sup> y tan solo se contaba con 263 m<sup>2</sup>, por tanto este objeto se liquidó, del mismo no se pagó nada y se liberaron \$130,4 millones, lo que evidencia debilidades en los estudios previos, conforme a lo establecido en él, relacionado con el análisis del Sector, así como lo estipulado en él, generando un desgaste administrativo innecesario para FORPO en el desarrollo de una actividad contractual que está llamada a fracasar.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*En tal sentido, la ejecución del contrato de consultoría redunda en la obtención de estudios especializados, adelantados por personal experto e idóneo en el diseño de proyectos de infraestructura, aplicando la normatividad establecida por las entidades competentes para cada zona o jurisdicción, situación que desbordó tanto la capacidad del cliente (DIBIE), como la capacidad de la entidad contratante (FORPO), al carecer de equipos especializados, laboratorios y personal de las diferentes especialidades que demanda un proyecto de estas características, con la disponibilidad de tiempo que ello conlleva.*

*El desarrollo de esta consultoría en su fase de investigación y conocimiento de las normas urbanísticas de la zona y en virtud de los principios de la buena fe y planeación que se debe también para el contratista, evidencio la imposibilidad reglamentaria con relación a las normas que rigen el crecimiento ocupacional del lote propiedad de la Policía Nacional, función que*



*hace parte de sus obligaciones, razón por la cual la administración considero necesario entrar a reevaluar la ejecución de este ítem hasta tanto no se precisara el alcance de las normas urbanísticas antes aludidas.*

### **Análisis**

La entidad acepta la observación al consagrar entre otras cosas que se consideró ejecutar un ítem del contrato sin contar con la precisión y regulación de las normas urbanísticas de San Andrés, que en últimas resultó desbordando tanto la capacidad del cliente (DIBIE) como la del contratante (FORPO).

### **C-SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA**

**Hallazgo No. 09- Contrato No. 068-1-2017 – del 12 de junio de 2017 – Documento Línea de pagos**

El objeto fue la adquisición de telas para uniformes para la Policía Nacional y demás Entidades del Estado por \$35.070 millones.

El literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, establece:

*"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 orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;"*

En desarrollo del objeto y control tanto de la actividad desarrollada como de los pagos realizados, se profiere un documento denominado "*Línea de pagos*" y el correspondiente a este contrato que obra a folio 1309, de 14 de junio de 2017, el Contratista es denominado BIG PASS S.A.S. COLTEJER S.A. y según el texto contractual el Contratista se denomina COLTEJER S.A. situación que genera imprecisión y confusión en el verdadero nombre de una de las partes que conforman al acuerdo convencional.

Lo expuesto tiene como causa debilidades en los mecanismos de control interno que están implementados para este proceso, conforme a lo estipulado en el literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 inicialmente invocada y su efecto es que genere confusión en la verdadera nominación de las personas que intervienen en el acuerdo convencional.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, una vez revisado el documento "línea de pagos", efectivamente por error de digitación se antepuso al nombre del*

contratista, el nombre de otro así: BIG PASS S.A.S. cabe señalar que los pagos planeados en el contrato, fueron cancelados a la firma que resultó adjudicataria del proceso de selección, es decir, COLTEJER S.A.

Por lo anterior se tomarán las acciones tendientes a evitar que se vuelvan a presentar este tipo de circunstancias.

## **Análisis**

La Entidad acepta la observación

### **Hallazgo No. 10 – Contrato No. 202-6-2017 del 22 de diciembre de 2017- Soportes factura**

El objeto era la contratación del servicio para la realización de actividades de integración a nivel nacional para el personal adscrito a la Seccional de Tránsito y Transporte de la Policía Metropolitana de Bogotá y su núcleo familiar por \$417,8 millones.

El literal h) del artículo 104 de la Ley 1815 de 2016 establece: *Plan de austeridad del gasto. Durante la vigencia fiscal de 2017, 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: Realizar recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones de las entidades con cargo a los recursos del Tesoro Público.*

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 rezan:

*\*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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza*

*del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*Parágrafo 1°. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

*Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

*Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

*Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal:*

*k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o*

*circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.*

*Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.*

*Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.*

*Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.*

*Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio."*

Los informes de supervisión entre otras cosas reportan el valor de la cuenta que pasa el contratista y la cantidad de personas que viajaron, pero adolece de informar el número de la factura a la cual pertenece la cuenta, así como un soporte que acredite que personas realizaron los respectivos viajes (lista firmada por los viajeros) , por tanto el Supervisor se atiene al número de viajeros que reporta el contratista en la factura que presenta para el pago, pero no se evidencia quienes fueron los beneficiados y merecedores de los estímulos objeto del contrato.

Lo expuesto obedece a debilidades en el ejercicio de la actividad de Supervisión conforme a lo establecido en las normas inicialmente invocadas y su efecto es que no se tenga plena certeza de las personas que se beneficiaron con el desarrollo del objeto contratado.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, la supervisión quien fue ejercida por la Jefe del Grupo de Soporte de Apoyo de la Seccional de Tránsito y Transporte de Bogotá, quien en cumplimiento estricto de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, realizó el seguimiento sobre el cumplimiento del contrato, como constan en los informes de supervisión donde se deja en evidencia el seguimiento y las actuaciones por parte del contratista en razón a la ejecución en los términos establecidos en el contrato, que dentro de los procesos de control y seguimiento que realiza la Seccional de Tránsito y Transporte a la ejecución de los contratos realizó el seguimiento y el control de los participantes de los diferentes eventos que surtieron en el desarrollo a través de planillas de asistencia a los*



*eventos del contrato, mediante las cuales se constató la asistencia y cumplimiento del objeto contractual.*

*Por lo anterior se tomarán las acciones tendientes a evitar que se vuelvan a presentar este tipo de circunstancias.*

### **Análisis**

La Observación hace referencia a debilidades en el desarrollo de las funciones que le corresponde realizar a un Supervisor, pues si bien obran algunos informes, los mismos son muy genéricos, abstractos y no cuentan con el suficiente detalle de establecer quienes fueron las personas o funcionarios que fueron objeto de los mencionados estímulos, pues la entidad en su respuesta informa que se realizaron actividades de bienestar en reconocimiento que desde la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se hace a la labor operativa que prestan los 1100 funcionarios de la Policía Nacional entre Oficiales Suboficiales, Patrulleros, Agentes y Auxiliares de Policía, que garantizan la seguridad y movilidad de la infraestructura vial de Bogotá permanentemente pero el objeto del contrato en cuestión fue para una cantidad mucho menor, por tanto no se sabe quiénes fueron objeto de estímulo y quiénes no, ante la ausencia de un listado signado por los asistentes.

En cuanto a la mención de la austeridad del gasto, no es que se esté afirmando que se desconoció esta prohibición, sino que se menciona a efecto de tenerla como referente y diferenciar claramente la actividad de estímulos y bienestar de los funcionarios con la de fiestas, celebraciones y agasajos.

### **Hallazgo No. 11 – Contrato No. 205-8- de 2017 – del 28 de diciembre de 2017- Valor cuenta de cobro**

El objeto fue contratar los seguros que amparen los intereses patrimoniales actuales y futuros, así como los bienes de propiedad del Fondo Rotatorio de la Policía, que estén bajo su responsabilidad y custodia y aquellos que sean adquiridos para desarrollar sus funciones así como la expedición de una póliza de vida grupo para los deudores y cualquier otra póliza de seguros que requiera la entidad en el desarrollo de su actividad. Por \$511,6 millones.

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 consagran:

*\*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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*Parágrafo 1°. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

*Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

*Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada*

a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

**Parágrafo 2°.** Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal:

*k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.*

*Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.*

**Parágrafo 3°.** *El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.*

*Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.*

**Parágrafo 4°.** *Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio."*

-En el informe de supervisión del 05 de enero de 2018, en el numeral 5 y 6 se afirma lo siguiente;





Lo expuesto obedece a debilidades en el ejercicio de la función de Supervisor, conforme a lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y genera falta de credibilidad en los informes rendidos.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*En relación con la información contenida en el informe de supervisión del mes de diciembre de 2017 para el contrato No. 205-8-2017, se evidencia un error humano involuntario al momento de digitar la información pertinente al numeral 5 – Actividades desarrolladas por el supervisor en lo que tiene que ver con el valor de la cuenta de cobro tramitada y el numeral 6 – Actividades de control en lo relacionado con el saldo del contrato.*

*Esto obedeció a la similitud en las condiciones de los contratos, lo que generó confusión en los valores descritos en el formato establecido para los informes de supervisión, sin incurrir en errores en la información presupuestal descrita en dicho documento, situación que se puede evidenciar al momento de comparar que el valor descrito en estos numerales corresponde exactamente al valor del contrato No. 204-8-2017.*

*Por lo anterior se tomarán las acciones tendientes a evitar que se vuelvan a presentar este tipo de circunstancias.*

### **Análisis**

La Entidad acepta la primera parte de la observación y considera que es error humano, y en cuanto a la segunda parte que obran facturas con fecha anterior a la fecha de celebración del contrato, se mantiene, pues como lo afirma la Entidad, la factura no es recibida por ventanilla, sino que la recibe el supervisor, pero no le coloca fecha de recibido, o no exige al contratista en ejercicio de sus funciones, realizar los ajustes pertinentes, lo que induce a error y confusión en los términos tanto contractuales como soportes para pago.

### **D- SUBASTA INVERSA**

#### **Hallazgo No. 12 – Contrato No. 075-1-2017– del 22 de junio de 2017 – Texto contractual vs Ficha Técnica**

El objeto fue adquisición de vales o bonos para el suministro de combustible (gasolina corriente, gasolina extra y/o diésel premium), en estaciones de servicio (e.d.s.) a nivel nacional, para los vehículos asignados a la Fiscalía General de la nación asignados a las estructuras de apoyo, con el fin de salvaguardar la seguridad de la infraestructura de Ecopetrol por \$ 110,06 millones.

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 establecen:

*\*Artículo 83. Supervisión o 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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*Parágrafo 1°. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

*Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

*Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

*Parágrafo 2 . Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal:*

*k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.*

*Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.*

*Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que lo sean imputables al interventor.*

*Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.*

*Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio."*

*En la cláusula primera del contrato de compraventa No. 075-1-2017 establece: Adquisición de vales o bonos para el suministro de combustible (gasolina corriente, gasolina extra y/o diésel premium), en estaciones de servicio (e.d.s.) a nivel nacional, para los vehículos asignados a la Fiscalía General de la Nación asignados a las estructuras de apoyo, con el fin de salvaguardar la seguridad de la infraestructura de ecopetrol (I.318) y en el anexo del contrato No.1, Especificaciones técnicas y fichas técnicas consagra: "Los vales y/o bonos deben ser canjeables o redimibles exclusivamente para el suministro de combustible (gasolina corriente, gasolina extra y/o diesel premium), en cualquiera de las estaciones afiliadas al*

sistema en todo el país que dirigido para vehículos y motocicletas propiedad de la Policía Nacional o por los que sea legalmente responsable."(f.323 vlt), se presenta contradicción entre el objeto del contrato y el primer ítem del anexo 1 que también forma parte del mismo, pues en el primero el combustible es para vehículos de la Fiscalía y en el segundo el combustible es para vehículos de la Policía. Lo expuesto genera confusión y contradicción en el desarrollo de la actividad contractual desconociéndose lo relacionado con el contenido del contrato estatal establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

De otra parte a folio 350 obra certificación del Supervisor de haber recibido a satisfacción los elementos relacionados a continuación, y relaciona el cumplimiento presupuestal pero no especifica la cantidad de bonos recibidos, su valor y cantidad de valeras, entre otros, lo que no permite establecer si el objeto contractual fue o no cumplido a entera satisfacción, pues su certificación se limita al desarrollo presupuestal, siendo este tan solo uno de los elementos que conforman las múltiples actividades que conllevan la actividad de supervisión.

Con fecha 31 de julio de 2017 el Supervisor certifica el recibido del objeto contractual y en informe de supervisión del 09 de agosto de 2017 en *Observaciones del Supervisor* se consagra: "se suscribió el contrato el día 22 de junio de 2017 aun esta en términos de ejecución y entrega del contrato, se espera que para el mes de junio se realice la entrega por parte del contratista," (f.367) afirmación que no consulta la realidad del desarrollo del proceso contractual pues para la fecha del informe de Supervisión (09 de agosto de 2017) el mismo Supervisor ya había recibido el objeto contractual y esta misma observación ya había sido reportada en el informe de Supervisión del 21 de julio de 2017 (f.348) y se repite en el informe de Supervisión del 07 de septiembre de 2017 (f.371)

Lo expuesto evidencia debilidades en el desarrollo de las actividades de supervisión, conforme a lo consagrado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y genera falta de confianza y credibilidad de los informes rendidos por el Supervisor, convirtiéndose en una actividad meramente formal y no una herramienta que ayude, apoye, aporte y de fe del verdadero desarrollo contractual.

La liquidación del contrato se realizó el 16 de mayo de 2018 y según la cláusula vigésimo tercera del acuerdo convencional, la liquidación se realizaría en un término de seis (6) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución para lo cual se solicitara recibo del objeto del contrato, el cual tiene fecha de 31 de julio de 2017, por tanto esta no se realizó dentro del plazo convencional acordado por las partes para ello sino a los diez (10) meses después, incumpliendo de esta manera los términos contractuales pactados.

## Aspectos relevantes de la respuesta

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, se atiende la misma, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:*

1. La planificación de los estudios y documentos previos, se efectuaron de acuerdo a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015.
2. La Fiscalía General de la Nación creó Estructuras de Apoyo – EDAS, las cuales tienen como funcionalidad las investigaciones relacionadas con el apoderamiento de hidrocarburos.
3. Estas estructuras de apoyo están conformadas con personal (investigadores) y bienes de propiedad de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional.
4. El convenio de cooperación suscrito entre la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y Ecopetrol permite contrarrestar actividades terroristas contra la infraestructura petrolera y energética.
5. El convenio de cooperación permitió asignar recursos para la administración del personal y medios, caso concreto vehículos que son destinados a las EDAS.

*En este orden de ideas, se informa que las necesidades a suplir para las estructuras de apoyo EDAS, serán destinadas para vehículos de la Policía o para funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, que conformen las mismas, por ello, el anexo No. 1 del contrato, estipula el suministro de combustible también para los vehículos de propiedad de la Policía Nacional que están asignados a las EDAS.*

*La supervisión en ejercicio de su misionalidad verificó el cumplimiento del objeto contractual de acuerdo a las condiciones pactadas en el contrato como reposa acta de recibo o satisfacción de los bonos, por lo que la supervisión fue garante de la correcta ejecución del contrato de acuerdo al valor establecido en el mismo y la forma de pago tal como consta en las cláusulas tercera y cuarta de conformidad con la tipología contractual, que corresponde a un solo pago.*

*Con respecto a la nota presentada en el informe de supervisión del 09 de agosto y del 07 de septiembre de 2018, se aclara que se presentó un error de transcripción en las observaciones del informe de supervisión teniendo en cuenta que como es manifestado por el auditor el objeto contractual ya había sido recibido a satisfacción y realizadas las actividades de vigilancia sobre el contrato.*

*Por lo anterior se tomarán las acciones tendientes a evitar que se vuelvan a presentar este tipo de circunstancias.*

## Análisis

La entidad acepta la observación y se precisa que tanto en el objeto contractual como en el anexo No. 1 del contrato no se estableció que los bonos eran para el suministro de Combustible de los Vehículos de la Fiscalía y/o de la Policía, o eran para la Fiscalía o eran para la Policía, pero en ningún momento se estableció que eran para cualquiera de las dos Entidades, En cuanto a las actividades de Supervisión se mantiene la observación, pues la Entidad responde que esta cumplió porque fue garante del cumplimiento del contrato, pero el acta de Supervisión da fe de la ejecución presupuestal, pero guarda



silencio en cuanto a la cantidad de valeras recibidas, cantidad de bonos, valor de los mismos.

### **Hallazgo No. 13 – Contrato No. 178-1-2017– del 29 de noviembre de 2017- Informes Supervisión**

El objeto fue la adquisición de vales o bonos para el suministro de combustible (gasolina corriente, gasolina extra y/o diésel premium), en estaciones de servicio (e.d.s.) a nivel nacional, para los vehículos de propiedad de la fiscalía general de la nación asignados a las estructuras de apoyo, con el fin de salvaguardar la seguridad de la infraestructura de Ecopetrol. Por \$ 53.5 millones

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 consagraron lo siguiente:

*\*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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*Parágrafo 1°. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios*  
✓ *previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con*



*independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

**Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.**

**Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

**Parágrafo 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:**

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

**Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal:**

*k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.*

*Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.*

**Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.**

*Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos*

*públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.*

*Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio."*

Obra certificación de recibido a satisfacción con fecha en letras del veintiún y en números del 07 de diciembre de 2017 lo que no permite precisar cuál es la fecha verdadera (f.422 vltio). De otra parte obra acta de entrega del objeto contractual del 11 de diciembre de 2017 (f.423), no obstante el contratista presenta factura de cobro No. EA-211074 del 01 de diciembre de 2017, sin recibido por parte de la Entidad, (f.424) lo que evidencia que se cobra antes de haberse recibido el bien objeto del contrato, desconociéndose la forma de pago acordada en el contrato.

En la cláusula vigésima – Supervisión del contrato se nombra el funcionario que va a desempeñar esta labor. Por medio del oficio s/n del 28 de noviembre de 2017, la Directora de FORPO nombra como Supervisor al profesional encargado de hacer seguimiento administrativo a los convenios, quien es notificado personalmente el 28 de noviembre de 2017.(f.403 al 407), quien el 1° de marzo de 2018 presenta el informe de Supervisión correspondiente al mes de Diciembre de 2017 y es registrado en el SECOP I el 05 de abril de 2018, o sea cuatro meses después de sucedido el hecho objeto de la Supervisión.

De otra parte el informe rendido da cuenta del desarrollo presupuestal del pago realizado, pero no da informa de la cantidad de vales ni valeras entregadas ni las dependencias que las recibieron, lo que evidencia que no se acataron a cabalidad las exigencias que para el desarrollo de esta actividad predicen en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*Se atiende el requerimiento manifestando que en el recibo a satisfacción de los bonos de combustible, se realizó por parte del supervisor del contrato, el once (11) de diciembre de 2017, como así lo expresó de igual forma, en el acta de liquidación del contrato.*

*Efectivamente la certificación efectuada presenta error involuntario al digitar el número y la letra; sin embargo como es manifestado en el acta de entrega de bienes ALGEN 246-2017, se da recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato el 11 de diciembre de 2017.*

*Se informa además que la supervisión aprueba el trámite de cuenta de cobro y uno de los requisitos para proceder al pago es la factura, la cual es necesaria para que sea tramitada para el respectivo pago, lo cual no procede sin el recibido a satisfacción por parte de la supervisión.*

## **Análisis**

La Entidad acepta la observación al manifestar que se presentó un error involuntario, en lo relacionado con la primera parte, al igual que el registro tardío en el SECOP I del informe de supervisión. De otra parte en cuanto a la fecha de la factura, antes de haberse recibido el objeto contractual, y el contenido del informe de Supervisión, se mantiene, porque no se allegó documento que demostrara lo contrario.

## **F. LICITACIÓN**

### **Hallazgo No. 14 – Contrato No. 054-1-2017– del 18 de mayo de 2017- Redacción cláusulas**

El Objeto fue la adquisición de vehículos tipo "grúa rescate" para desarrollar las actividades de apoyo y prevención de la accidentalidad vial y la movilidad de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, por \$ 9.347 millones.

El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 precisó:

*"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.*

*En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las provisiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.*

*Parágrafo. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.*

*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales."*

De acuerdo con la cláusula cuarta del contrato se estableció que la forma de pago sería un anticipo del 20% del valor del contrato y un 100% del valor total del contrato, contra entrega de los vehículos y recibidos por parte del Supervisor del contrato, cláusula que no fue lo suficientemente clara y precisa, prestándose a confusión y a interpretación que difiere del acuerdo convencional, pues de conformidad con el desarrollo contractual, contra entrega de los vehículos no se pagó el 100% del valor total del contrato, sino el 80% del valor del mismo, ya que se descontó el 20% que se dio como anticipo el cual fue amortizado durante el desarrollo contractual, conforme se precisa en la constancia de recibo a satisfacción (f.1300) y en la cuenta de cobro (f.1302).


Similar afirmación se consagró en el acta de liquidación del contrato (f. 1410 vltto) que si bien no se canceló más allá del valor convenido, su redacción permite interpretar situación diferente a la acordada, no obstante en la misma liquidación, capítulo de actas se establece que el cobro del anticipo corresponden al 20% y el saldo no es el 100% del valor del contrato, sino el 80%.

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 y genera contradicción y confusión en cuanto a la forma de pago.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, efectivamente en la forma de la pago aparece un anticipo por valor equivalente al 20% del valor total del contrato y el restante pagadero a contra entrega, estipulado en un porcentaje del 100%, el pago en favor del contratista fue del 100% de lo contratado, como lo demuestran los comprobantes de egreso de la entidad; no obstante, dadas las características del anticipo como figura de apalancamiento contractual, que exige su amortización por parte del contratista, siendo entonces que el pago real del contrato no se materializa cuando se gira el anticipo sino cuando se empieza a amortizar el mismo. Ahora bien, dado que el 20% de anticipo del valor total del contrato no dejó de ser un recurso público, a través de la constitución de una fiducia y no entró a la esfera de propiedad del contratista...*

### **Análisis**

En el pago y en la ejecución del contrato no se presentó confusión alguna, esta  se presentó en la forma de redactar las cláusulas correspondientes al pago.



## F. CONTRATOS DE OBRA

### Hallazgo No. 15 – Contrato de obra 120-3-2017. Fecha 26 de agosto de 2017 (OI) – Funcionalidad de las obras

El objeto fue la terminación de la construcción de la Inspección de Policía del Municipio de Luruaco - Atlántico, por la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, por \$248 millones.

El artículo 3° de la Ley 80 de 1993 estableció:

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

Se presenta incoherencia entre la Cláusula Segunda del Contrato: "(...) el presente contrato está orientado a lograr el cumplimiento del objeto contractual para la efectiva y eficiente prestación del servicio propio de la Policía Nacional, (...)" y el objeto del Contrato, "Terminación de la construcción de la Inspección de Policía del Municipio de Luruaco-Atlántico, por la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste", teniendo en cuenta que la Policía Nacional no participa del convenio ni es beneficiaria del mismo, esto se presenta por deficiencias de planeación que puede ocasionar incertidumbre en la aplicación de las cláusulas que conforman el texto contractual pues se confunde la institución denominada "Inspección de Policía" con la Entidad "Policía Nacional"

Se presenta hundimiento del relleno que soporta los tanques del sistema de tratamiento, se observan fisuras de piso en la zona exterior de la edificación y en baldosas en porcelanato, también se presentan humedades en algunos muros y deficiencia constructiva del sistema de fachada el cual cuenta con rejillas que permiten el ingreso del agua a las instalaciones, esto se presenta por deficiencias de calidad que afectan la durabilidad de la obra.

La obra carece de mobiliario, como sillas, computadores, teléfonos, entre otros lo que ocasiona que esta infraestructura se encuentre sub utilizada. En el momento de la visita, en estas instalaciones funciona la oficina del Inspector de Policía y la secretaria, el resto de espacios no están siendo utilizados, como son los dos auditorios, oficina de archivo y oficina de sistemas, esto se



presenta por deficiencias de planeación lo que ocasiona que la construcción de la obra se encuentre terminada, pero aun no se encuentra ocupada en su gran mayoría.

Este hallazgo se pondrá en conocimiento de la Gobernación del Atlántico, así como a la Alcaldía Municipal de Luruaco, como quiera que estos dos Entes territoriales invirtieron recursos en este proyecto que aun no se encuentra prestando la totalidad de los servicios que fueron concebidos cuando se proyectó su construcción.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, con ocasión a los errores de transcripción descritos en la Cláusula Segunda del Contrato, se determinó que se presentó una imprecisión en su descripción, la cual a juicio del equipo auditor de la Contraloría General de la República, pudo ocasionar incertidumbre en la aplicación de las cláusulas que conforman el texto contractual al confundir la institución denominada "Inspección de Policía" con la Entidad "Policía Nacional".*

*Una vez conocido el informe de auditoría, se logró evidenciar que por error de digitación involuntario se plasmó equivocadamente esta descripción, circunscribiendo esta situación a aspectos de forma, que no impidieron llevar a feliz término el objeto de la obra e interventoría, enmarcándose en los preceptos de finalidad y legalidad contractual, situación que hoy no constituye violación o transgresión de los principios rectores de la contratación estatal.*

### **Análisis**

La Entidad acepta parcialmente la observación en lo referente a la confusión entre Policía Nacional e Inspección de Policía, así como las actividades que ameriten intervención pos venta. En lo concerniente a falta de mobiliario y sub utilización de los espacios, no corresponde a FORPO y se pondrá en conocimiento de los Entes Territoriales que aportaron recursos para su construcción, por tanto tiene alcance de Otras incidencias.

#### **4.2 OBJETIVO No. 2:**

Determinar el cumplimiento de las normas así como el desarrollo de los diferentes convenios y contratos interadministrativos suscritos por FORPO con otras entidades, donde administra recursos que proviene entre otras del Ministerio del Interior y Entes Territoriales en materia de Infraestructura Física como Estaciones, Comandos, Centros Religiosos, Vivienda Fiscal y Alojamientos entre otros con destino a la Policía Nacional.

Establecer el avance en la ejecución de los convenios administrativos así como la ejecución del presupuesto asignado que administra de las entidades reportantes.

Para el desarrollo de su actividad misional, FORPO suscribe con la Policía Nacional y demás entidades estatales interesadas, convenios y contratos interadministrativos a partir de los cuales las entidades contratantes transfieren recursos a FORPO para la ejecución del convenio o contrato interadministrativo, los cuales incluyen un porcentaje de comisión para FORPO y por otra parte, FORPO se obliga entre otras a ejecutar los recursos transferidos en el marco del convenio o contrato interadministrativo.

Así las cosas, y en el marco del alcance de la Auditoría de Cumplimiento que se llevó a cabo, y puntualmente para el desarrollo del presente objetivo de auditoría (Objetivo 2) para la vigencia 2017 se encontraban en ejecución cincuenta (50) convenios y/o contratos interadministrativos, a partir de los cuales se realizó la selección de la muestra.

La muestra fue seleccionada teniendo en cuenta por una parte la cuantía de los convenios y/o contratos interadministrativos en ejecución para la vigencia 2017, y por otra, teniendo en cuenta la muestra de contratos seleccionados para el desarrollo del objetivo 1, por cuanto fue a través de dichos contratos con terceros que se dio ejecución a los convenios y/o contratos interadministrativos.

En total se evaluaron 20 convenios y/o contratos interadministrativos por valor de \$279,21 millones que equivalen al 40% de la cantidad de contratos suscritos y al 80% del valor total de convenios y/o contratos interadministrativos. Adicionalmente, todos los convenios y/o contratos interadministrativos seleccionados en la muestra tienen relación con alguno o varios de los contratos seleccionados para el desarrollo del objetivo 1 de la presente Auditoría de Cumplimiento.

#### **Hallazgo No. 16 - Designación Supervisor Convenios y Contratos Interadministrativos**

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 establecieron:

*\*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.*

*Artículo 84. Facultades y Deberes de los Supervisores y los Interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente."*

Así mismo, el Manual de Contratación del FORPO, Resolución No. 484 de 2015, estableció las funciones de los Supervisores, entre las que se encuentran de carácter técnico, administrativo, financiero y económico, y jurídico.

Al hacer la revisión de la muestra de Convenios Interadministrativos suscritos por el FORPO, se identificó:

1) Que la Carta de Compromiso No. 4 – *Desarrollo del Convenio Interadministrativo de Cooperación Celebrado entre PONAL y FORPO*, estableció en la "Cláusula Quinta – Obligaciones: (...) B- DEL FORPO: 2) *Presentar informes trimestrales de la ejecución de la presente carta de compromiso* 4) *Designar un funcionario que ejerza las veces de supervisor de la presente carta de compromiso.* 5) *Suscribir el, acta de liquidación la presente carta de compromiso."*

No obstante lo anterior, dentro del expediente suministrado por el Grupo de Convenios y Contratos Interadministrativos, contentivo de la mencionada Carta de Compromiso, no se evidencia designación alguna de Supervisor por parte del FORPO, no reposa dentro del expediente documentos que demuestre el cumplimiento de la obligación de presentar informes trimestrales sobre la ejecución de la Carta de Compromiso, y al validar el Acta de Liquidación Bilateral que se encuentra en el mismo expediente se identificó que la misma no fue suscrita por parte del FORPO.

2) Que el Convenio Interadministrativo 002 de 2017, estableció en la "Cláusula Cuarta – Obligaciones del FORPO: 7) *Designar un supervisor para verificar el desarrollo y ejecución del convenio (...)* 9) *Suscribir a través del supervisor el acta de inicio del convenio, la cual será elaborada por el Fondo de Adaptación."*

No obstante lo anterior, dentro del expediente suministrado por el Grupo de Convenios y Contratos Interadministrativos, contentivo del mencionado Convenio, no se evidencia designación alguna de Supervisor por parte del

FORPO, y al validar el Acta de Inicio la misma no fue suscrita por parte del FORPO.

Lo anterior, evidencia un incumplimiento de las obligaciones pactadas dentro de los Convenios y Contratos Interadministrativos suscritos por el FORPO, respecto de los deberes de seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, funciones propias de la labor de supervisión; y deficiencias en las labores de seguimiento y control a los Convenios y Contratos Interadministrativos.

### Aspectos relevantes de la respuesta

*"La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, en el marco de los principios de responsabilidad y transparencia que rigen la contratación estatal en las entidades públicas y bajo el precepto de la correcta vigilancia en la ejecución contractual de los contratos suscritos por la entidad, el Fondo Rotatorio de la Policía, a través del Grupo de Convenios y Contratos Interadministrativos ha realizado la correspondiente supervisión a la Carta de Compromiso Nro. 4, dando plena aplicación al artículo sexto (6º) del Convenio Interadministrativo de Cooperación (del cual se deriva la carta en mención), que a la letra indica: "La supervisión del presente convenio será ejercida por el FONDO a través del Coordinador del Grupo de Convenios y Contratos quién controlará la correcta ejecución del mismo (...)" (...)*

*Con relación al Convenio Interadministrativo Nro. 002 de 2017, es importante precisar que a pesar de haberse establecido en las obligaciones de la entidad la designación de supervisor para el seguimiento del convenio, este no fue designado teniendo en cuenta la especificidad del objeto contractual, pues hace referencia al desplazamiento aéreo del personal del Fondo Adaptación, de lo que se infiere que el control y cumplimiento del objeto del convenio se realice a través de los supervisores, tal y como lo establece el numeral 13 de la Cláusula Tercera – Obligaciones de la Policía Nacional- y en el numeral 5 de la Cláusula Quinta – Obligaciones del Fondo Adaptación-, entidades conocedoras tanto de los traslados aéreos requeridos como de la asignación de las aeronaves necesarias para la ejecución del objeto, situación de la cual no hace parte el Fondo Rotatorio de la Policía. (...)*

*Por otra parte, con relación al acta de inicio, las partes contratantes de común acuerdo suscribieron dicha acta a través de los supervisores designados, por la Policía Nacional y el Fondo de Adaptación, la cual obra en nuestros antecedentes contractuales como documento necesario para dar inicio a la ejecución del contrato."*

### Análisis

Puntualmente dentro de las obligaciones establecidas tanto en la carta de compromiso No. 4, como en el Convenio Interadministrativo No. 002 de 2017 se indica la designación de un supervisor, quien además de desarrollar sus funciones de seguimiento técnico, administrativo y financiero, debía expresamente suscribir actas de inicio y de liquidación, lo cual no se cumplió. Por lo tanto, la observación no se desvirtúa y se válida como hallazgo administrativo.



## Hallazgo No. 17 Seguimiento Desembolso de Recursos Convenios y Contratos Interadministrativos

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 establece:

*"(...) Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. <artículo condicionalmente exequible> Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.(...)"*

En relación con los Convenios Interadministrativos la Corte Constitucional en Sentencia T- 442 de 2014, manifestó frente a la naturaleza jurídica, lo siguiente:

*"El convenio interadministrativo constituye un consenso de voluntades entre entidades públicas y es generador de obligaciones entre las partes que lo suscriben. Su naturaleza jurídica ha sido definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado como "expresión de la voluntad colegiada" y es asimilado a un contrato administrativo".*

Por otra parte, en cuanto a los Convenios Interadministrativos que contienen obligaciones de carácter patrimonial, el Consejo de Estado mediante sentencia con número de radicación: 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860), del 23 de junio de 2010, indicó lo siguiente:

*"En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, "convenios interadministrativos", para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos –como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente– en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. Así, el principal efecto de los "convenios interadministrativos", al igual que el de los demás contratos, es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil; se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida."*

Así las cosas, el Manual de Contratación del FORPO vigente para la anualidad objeto de auditoría, Resolución No. 484 de 2015 "Por el cual se modifica el



Manual de Contratación del Fondo Rotatorio de la Policía", establece en el numeral 8.3 *Funciones Misionales del Grupo de Convenios y Contratos Interadministrativos*, la siguiente:

"(...)

7) *Coordinar, verificar y hacer seguimiento de las apropiaciones y/o consignación de recursos girados por las entidades estatales con quienes se celebra los contratos y convenios interadministrativos, puesto que esto ampara la ejecución de los procesos contractuales por parte de la Entidad. (...)*"

Al hacer la revisión de la muestra de Convenios Interadministrativos suscritos por el FORPO, se identificó que dentro de los Convenios se establece una cláusula que hace referencia a la forma en la que la Entidad contratante realizará el pago de los aportes al FORPO, sin embargo, dicha forma de pago no se cumple a cabalidad.

De acuerdo con el Convenio Interadministrativo de Colaboración No. 3003948-2016 y las modificaciones que al mismo se hicieron, la entrega de los aportes pactada indicaba que para la vigencia 2017 se haría un desembolso por \$3.440 millones entre los meses de enero y febrero, sin embargo, FORPO expide la factura No. 14697 correspondiente a dicho desembolso, el 2 de marzo de 2017, lo cual indica que los recursos fueron cobrados y recibidos fuera de los plazos pactados.

Lo anterior, evidencia debido a los controles para garantizar el giro oportuno de los recursos que realizan las entidades estatales, lo cual se traduce en un incumplimiento de las obligaciones pactadas dentro del Convenio y afectaciones en la ejecución del mismo.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La Entidad en su respuesta entre otras manifiesta:*

*"Ecopetrol realizó la transferencia Nro. 10177742 el día 24 de febrero de 2017 dentro de los plazos pactados, tal y como se evidencia en la Nota Crédito, en cuya descripción indica que: "Recibimos de Ecopetrol transf. Nro. 10177742 del 24 de febrero de 2017, por pago de acuerdo de cooperación entre Ecopetrol y Policía Cto Ec 3003948-16 F." Este soporte será aportado como anexo al presente documento, sin embargo se aclara que la fecha descrita en la presente observación (02-03-2017) corresponde al día, mes y año del registro del ingreso y clasificación realizada por tesorería en el sistema de información local, fecha en la que se refleja a qué convenio corresponden los dineros recibidos.*

*No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta que dentro del convenio no se establece la obligatoriedad de generar ni expedir facturación a la entidad contratante, el Fondo Rotatorio de la Policía expide la respectiva factura, con el fin de tener un soporte contable del desembolso y del registro de los dineros en el convenio que corresponda, es decir, es un procedimiento interno para la clasificación de los recursos recibidos."*

## **Análisis**

Es pertinente aclarar, que puntualmente la observación está enmarcada en el debido seguimiento que se debe hacer al desembolso de los recursos provenientes de los Convenios y Contratos Interadministrativos.

De acuerdo con la respuesta dada por la Entidad, se generó una factura de cobro por recursos que al parecer ya habían ingresado pero sobre los cuales no se había hecho el correspondiente registro.

Lo anterior, confirma la ausencia de seguimiento al desembolso de los recursos provenientes de los Convenios y Contratos Interadministrativos.

Por lo tanto la observación no se desvirtúa, se mantiene y se valida como hallazgo administrativo.

## **Hallazgo No. 18 Planeación en la celebración de Convenios y Contratos Interadministrativos (D)**

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 establece:

*"(...) Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. <artículo condicionalmente exequible> Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.(...)"*

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia T- 442 de 2014, manifestó en relación con la naturaleza jurídica de los Convenios Interadministrativos lo siguiente:

*"El convenio interadministrativo constituye un consenso de voluntades entre entidades públicas y es generador de obligaciones entre las partes que lo suscriben. Su naturaleza jurídica ha sido definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado como "expresión de la voluntad colegiada" y es asimilado a un contrato administrativo" (Negrilla fuera de texto)*

Al hacer la revisión de la muestra de convenios y contratos interadministrativos suscritos por FORPO, se evidenció que la aplicación del Principio de Planeación que rige la Contratación Pública en Colombia no se cumple a cabalidad.

Al respecto es pertinente resaltar lo identificado en el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 202-2016:

El convenio fue suscrito el 22 de noviembre de 2016, por \$160 millones, con el objeto de: *"Cooperación mutua y unión de esfuerzos para contratar la terminación de la inspección de policía del municipio de Luruaco, incluyendo su respectiva interventoría"*, lo cual evidencia claramente que para su ejecución se requería por parte del FORPO la selección de contratistas que adelantarán la correspondiente obra e interventoría.

No obstante lo anterior, el plazo de ejecución pactado fue hasta el 31 de diciembre de 2016, y de acuerdo con los documentos que reposan en el expediente, el acta de inicio fue suscrita el 23 de diciembre de 2016, lo cual quiere decir que el plazo de ejecución de dicho convenio correspondió a ocho (8) días calendario aproximadamente.

Por otra parte, se evidencia en el expediente suministrado por el Grupo COVIN, Acta de Suspensión del citado convenio con fecha 29 de diciembre de 2016 y el Adicional 01 del 26 de enero de 2017, en el cual se prórroga el plazo de ejecución por el término de ocho (8) meses. Vale la pena resaltar que dicha prórroga fue solicitada por el FORPO, justificando que requieren adelantar el proceso de selección para la contratación y ejecución de la obra lo cual estiman en ocho (8) meses.

Como se evidencia, desde el momento de suscribir el Convenio con los entes territoriales, el FORPO tenía conocimiento de la necesidad de iniciar un proceso de selección para dar cumplimiento al objeto pactado, así como los tiempos que se requieren tanto para adelantar el proceso de selección y realizar la obra, sin embargo, las partes suscriben el convenio con un plazo de ejecución de ocho (8) días, omitiendo con ello el deber de planeación, pues desde el momento mismo de la suscripción se tenía conocimiento de la imposibilidad de cumplir el objeto.

Al respecto, el Consejo de Estado mediante Sentencia CE SIII E 27315 de 2013 del 24 de abril de 2013, sentencia también citada en concepto emitido por Colombia Compra Eficiente *"La omisión del deber de planeación conduce a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto"* en relación con el deber de Planeación que rige la contratación pública, en los siguientes términos:

*"(...) Corolario de lo que hasta aquí se ha expresado es que si, por ejemplo, una entidad estatal celebra un contrato para ejecutar una obra pública en un lapso de tiempo muy corto (v/gr. 60 días) y al momento de la celebración del negocio ni siquiera ha entrado en negociaciones con los propietarios de los terrenos sobre los cuales la obra se va a hacer, ni ha adelantado diligencia alguna para su adquisición, es obvio que en ese contrato se faltó al principio de planeación de tal manera que desde ese instante ya es evidente que el objeto contractual no podrá ejecutarse en el tiempo acordado y por consiguiente infringen la ley no sólo la entidad estatal sino también el*

*contratista al celebrar un contrato con serias fallas de planeación puesto que todo indica que el objeto contractual no podrá realizarse.*

*Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos. (...)"*

Los hechos identificados, evidencian un incumplimiento al deber de planeación en la celebración de los Convenios y Contratos Interadministrativos, deficiencias en la revisión y viabilidad de los convenios, lo cual afecta la correcta ejecución del Convenio y el cumplimiento del mismo.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La Entidad en su respuesta entre otras manifiesta:*

*"Ahora bien, es de aclarar, que si bien es cierto la trazabilidad del plazo, inicio y finalización de la ejecución del Convenio, corresponde a la realidad, estas circunstancias no deben aducirse a una falta de planeación de las partes, en especial al Fondo Rotatorio de la Policía, ya que la finalidad de la suscripción del mismo en esas condiciones, fue asegurar apropiación y comprometer los recursos aportados por las entidades territoriales, teniendo en cuenta que únicamente estaban disponibles para la vigencia 2016.*

*Es así como los convenientes pactaron que el plazo de ejecución inicial se establecería hasta el 31 de diciembre de 2016, no obstante hay que tener en cuenta que el municipio tenía como parte de sus obligaciones la entrega de documentos técnicos como requisito previo para que el Fondo iniciara el proceso de selección, sin embargo esta obligación fue cumplida por el ente territorial cuatro meses después, es decir, con posterioridad a lo pactado, situación que generó que las partes suspendieran, reiniciaran y prorrogaran el convenio; acuerdo al que se llegó con la única finalidad de evitar dilaciones y permitir a la entidad territorial la consolidación de los documentos técnicos acordados necesarios para dar inicio al proceso contractual para la terminación del proyecto que necesitaba la comunidad del municipio de Luruaco y así garantizar el cumplimiento de los fines del Estado.*

*Con todo lo expuesto anteriormente, frente a la constitución y la Ley, no existió vulneración alguna del principio de planeación, ni ninguna otra falta que se encuentre dentro de la órbita de investigación del órgano de control fiscal, ni del disciplinario, cuando por el contrario lo que se buscó con la suscripción del Convenio en esas condiciones, fue que el cumplimiento de los fines del estado se materializarán sin dilación alguna, tal como lo exige la constitución y la ley, lo que se evidencia con el acta de recibo y entrega de bienes, suscrita por el Alcalde del Municipio, Inspector de Policía y el Secretario de despacho del Departamento de Atlántico."*



## **Análisis**

Al respecto es pertinente señalar, que las razones que expone la Entidad de haber suscrito el Convenio en dichas condiciones de plazo, inicio y finalización, tales como asegurar la apropiación y comprometer los recursos, no son válidas a luz del marco normativo que regula la Contratación Pública y los principios de ejecución presupuestal.

Los lines del estado se materializan atendiendo las normas y todos los aspectos legales que los regulen, entre los que se encuentran la debida planeación.

Por lo tanto la observación no se desvirtúa, se mantiene y se valida como hallazgo con incidencia disciplinaria

### **4.3 OBJETIVO No. 3:**

Determinar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la Fábrica de Confecciones relacionado con la rentabilidad financiera verificando procesos de producción, costos, rentabilidad, y cumplimiento del convenio inter-administrativo con la PONAL para la distribución y ejecución de utilidades, verificando la inversión de éstos recursos y la re-inversión en el sostenimiento de la Fábrica.

Con el objeto de verificar el cumplimiento de la cláusula primera del Contrato de Administración celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía que da en administración al FORPO la fábrica de Confecciones; así como la Resolución No 00523 de 2008 Artículo 2º numeral 1.2, por la cual se reorganizan los grupos internos de trabajo de FORPO y se establecen sus funciones, se realizó visita a la Fábrica ubicada en los predios de la Escuela de Cadetes de Policía General Santander en Bogotá, perteneciente a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional y al Parque Industrial Santa Lucia, ubicado en el centro de la sabana de occidente a 15 kilómetros de la ciudad de Bogotá, en el kilómetro 3.3 vía Funza – Siberia (Cundinamarca), en donde se encuentran ubicadas las Bodegas 14C Gestión Documental, Bodega 15C Almacén General y Bodega 16C Proceso industrial de Bordados, pertenecientes al Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, donde se observó:

La Fábrica de Confecciones es la encargada de ejecutar el Proceso Industrial, cuya finalidad es la de confeccionar prendas de vestir y bordados para uso privativo de la Fuerza Pública y otros productos de confección, destinados a la Policía Nacional, Fuerzas Militares y otras entidades del Estado Colombiano, dispone de cinco (5) líneas de producción de las cuales se tomó como muestra



selectiva para la vigencia 2017, las líneas de Dril y Bordados cuya producción ascendió a 1.262.824 que corresponden al 99% del universo, ver cuadro.

**Cuadro No. 06**  
**PRODUCCIÓN 2017**

LINEAS DE PRODUCCIÓN	CANTIDAD
Chalecos	0
Gorras	800
Driles	616.096
Lanillas	10.076
Bordados	646.728
Otros	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.273.700</b>

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Se analizó y verificó lo consagrado en las normas técnicas NTMD-0016-A1 y NTMD 0342, mediante pruebas al proceso industrial en sus distintas etapas (planeación, diseño, almacén de materias primas e insumos, corte, confección prendas y bordados, empaque y producto terminado las cuales tienen por objeto establecer los requisitos que deben cumplir y los ensayos a que deben someterse los Uniforme de Fatiga y Uniforme de Asistencia Masculino No 4 que emplean el personal masculino de la Policía Nacional, NTMD-0016, Uniforme Dril verde aceituna; NTMD-0121-A3 Uniforme camuflado masculino, y Normas de consulta entre otras NTC 2274 Textiles y confecciones Hilos; NTC 2510 Textiles y confecciones Botones de poliéster NTC 2745 Hilos de coser, NTC 4873-2 Color, NTMD- 0151 Medición Instrumental de color, NTDD-0203 Tela dril verde aceituna.)

Obligaciones que no se están cumpliendo con eficiencia y efectividad tal y como a continuación se describe:

#### **Hallazgo No. 19 Procedimientos proceso industrial**

El artículo 2º párrafo J de la Resolución 00523 de 2008, establece *"Coadyuvar en el mejoramiento continuo del proceso"*

Deficiencias en la estandarización de los procedimientos, como instrumentos de organización y evaluación en donde se materializan las actividades en el proceso industrial (instructivos), como se evidenció en los procedimientos establecidos en los instructivos de control de calidad, control ingreso y

disposición de materias primas, manejo y entrega de producto terminado entre otros, en donde aplican la Norma ISO 9.000:2008, la cual especifica que elementos deben integrar el Sistema de Gestión de la Calidad de una Organización y como deben funcionar en conjunto y la ISO 9001:2015, enfoque basado en procesos de los Sistemas de Gestión de la Calidad, entre otros el procedimiento manejo de materias primas y productos en proceso; lo anterior debido a que se encuentran en proceso de actualización y modificación, lo que puede ocasionar que las actividades se dispersen, repitan u omitan al no obedecer a parámetros únicos y generales para lograr un eficiente y eficaz desarrollo en las diferentes operaciones, como una forma de mejoramiento continuo.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

La Entidad en su respuesta manifiesta que el proceso industrial cuenta con tres procedimientos (1) Confección de prendas y bordados, (2) Control de calidad y (3) Mantenimiento preventivo y correctivo de maquinaria industrial, los cuales controlan las actividades operativas.

### **Análisis**

Si bien es cierto, la entidad aduce que cuenta con tres procedimientos los cuales controlan las actividades operativas, la observación se refiere a la estandarización que fue lo que no se evidenció en los procedimientos objeto de muestra que no estaban acordes con la actualización de la norma ISO 9001:2015 como lo indica la entidad, por tanto el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No 20 Aplicativo informático**

El artículo 2º parágrafo g de la Resolución 00523 de 2008, establece *Proponer al Director General la adquisición de nueva tecnología para una mejor producción.*

En la actualidad en el sector empresarial existe la necesidad de ser cada día más competitivos lo que obliga a las organizaciones a analizar sus procesos para obtener una mejor calidad que le permita cumplir con las necesidades y expectativas de sus clientes,

La competitividad exige a las organizaciones para ser sostenibles tener una administración de los procesos productivos más eficiente y eficaz de sus recursos financieros, humanos y tecnológicos.

La Fábrica de Confecciones maneja un sistema operativo denominado Linux, que no cuenta con la tecnología adecuada para desarrollar el proceso, que le permita incorporar o integrar todas las etapas del proceso y que le facilite el

análisis de las acciones para mantener sus actividades, prevenir y mejorar, así como para permitir un crecimiento en el mercado.

La Entidad adquirió un Sistema ERP Integración de las Tecnologías de Información, el cual aún no se ve reflejado en los resultados de la Fábrica de Confecciones.

Lo anterior puede ocasionar que la definición de las estrategias al no estar acompañadas, de las herramientas de gestión que garanticen su materialización sea insuficientes, si no se implementan con sistemas avanzados que apoyados en las técnicas informáticas permitan valorar alternativas y tomar decisiones acertadas para ser más competitivos y así cumplir con las necesidades y expectativas de sus clientes, en términos de calidad, cantidad y oportunidad, con el objetivo de optimizar el proceso

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La Entidad manifiesta, si bien es cierto que para la vigencia 2017 el proceso industrial se desarrollaba a través del aplicativo LINUX, la entidad desde la vigencia 2016 adquirió una herramienta tecnológica mediante contrato N. 168-1-2016 con el siguiente objeto: "Adquisición, Desarrollo, Instalación, Puesta en Funcionamiento, Mantenimiento Y Soporte De Un Sistema ERP Integración de las Tecnologías de Información y Comunicaciones para el Fondo Rotatorio de la Policía.*

### **Análisis**

No obstante en la visita no se evidenció una herramienta informática que integre todas las etapas del proceso productivo; por tanto el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No 21 Bodegas de materia prima e insumos**

El artículo 2º parágrafo F de la Resolución 00523 de 2008, establece "Optimizar los procesos productivos en la fábrica de confecciones"

Las bodegas destinadas al almacenamiento, custodia y manejo de la materia prima (dril, paño, lanilla, forros, tela entretela, botones, cremalleras entre otros), no cuentan con un espacio físico seleccionado bajo criterios técnicos y adecuados como se evidencio en la distribución y estanterías que no cumplen con las características que permitan localización, clasificación, identificación, debido a que no se ha establecido un procedimiento relacionado con los criterios o lineamientos generales que permitan realizar de manera ordenada y fácil el desarrollo de las actividades.

Esto dificulta el correcto funcionamiento de las bodegas y genera desorganización dentro de las mismas y a su vez pueden limitar su entrega al proceso productivo de manera ágil y eficiente.



### Aspectos relevantes de la respuesta

*La entidad responde que para este procedimiento se cuenta con las herramientas necesarias para dar un buen manejo a todos los productos e insumos que se requieren para la elaboración de los prendas de vestir, una vez se ha realizado el procedimiento con el cumplimiento de las especificaciones técnicas el personal de apoyo de este almacén, se dedica a ubicarlo y organizarlo de acuerdo al procedimiento que se tiene para almacenar de forma provisional el elemento o insumo de acuerdo a cada referencia, y se hace rotación de cada insumo, aplicando, lo sugerido por normas de inventario.*

### Análisis

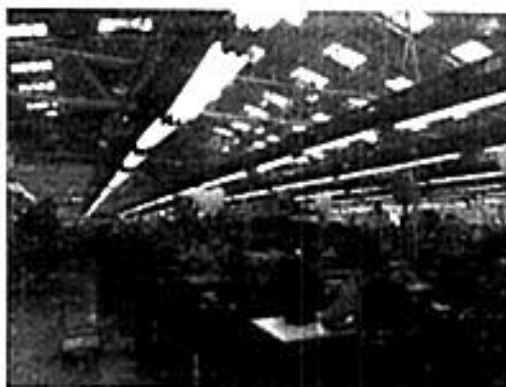
En la visita adelantada se evidenció que no se cuenta con un procedimiento del manejo del área destinada al almacenamiento, custodia y manejo de la materia prima e insumos como se muestra en los registros fotográficos estantes sin identificación, materia prima ubicada en el piso, entre otros que generan desorden. Por lo tanto el hallazgo se mantiene

### Hallazgo No 22 Infraestructura área de confecciones y empaque

*El artículo 2º parágrafo F de la Resolución 00523 de 2008, establece "Optimizar los procesos productivos en la fábrica de confecciones"*

El área donde funciona la sección de confecciones y empaque, no cuenta con la infraestructura adecuada y suficiente para una mejor distribución de la maquinaria, equipos y personal, que permitan ejecutar de manera fácil y ágil las operaciones de confección y empaque y eliminar el bloqueo de los pasillos; debido a que el espacio o dimensiones en donde se realiza dichas operaciones son muy reducidos, como por ejemplo la zona de planchado no cuenta con ventilación de salida local, y el cableado no se encuentra aislado para prevenir su exposición.

Lo que puede limitar la optimización de cada etapa del proceso productivo manteniendo los mejores estándares de calidad y velando por el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de los trabajadores.



### **Aspectos relevantes de la respuesta**

La entidad manifiesta que la Fábrica de Confecciones ha llevado a cabo un proceso progresivo de modernización de su infraestructura incluyendo la maquinaria, las instalaciones locativas, los procedimientos y la distribución de los espacios, en la cual se ha tenido en cuenta el concepto de profesionales en Seguridad y Salud en el Trabajo, Ingeniería Industrial, Ingeniería Mecánica y demás áreas afines en el proceso productivo implicadas con el fin de lograr un flujo óptimo del proceso y un espacio adecuado.

### **Análisis**

La entidad aduce que ha adelantado un proceso progresivo de modernización de su infraestructura y que aún continúan siendo objeto de mejora, si bien es cierto lo anterior aún persiste estas deficiencias en esta área; por tanto el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No 23 Estudio de viabilidad de la fábrica**

El artículo 2º parágrafo E de la Resolución 00523 de 2008, establece *"Presentar estudios sobre la proyección y viabilidad de la fábrica de confecciones para su productividad dentro del sector manufacturero"*.



No se evidenció un análisis de viabilidad de la fábrica para su productividad dentro del sector manufacturero, que contemple aspectos del producto, precios, costos, clientes, estudio de mercadeo y demás para determinar las estrategias a implementar en un plazo dado con el fin de incrementar su productividad y competitividad, lo cual puede impedir identificar aquellos factores críticos para establecer un sistema de mejora continua en el proceso industrial relacionados con la distribución, renovación tecnológica, procesos y procedimientos, adquisición y mantenimiento de maquinaria, equipos, indicadores de gestión y fortalecimiento del recurso humano y financiero que van a incidir de manera relevante sobre el desempeño futuro de la fábrica; máxime que lleva funcionando 50 años de labores ininterrumpidas.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La Entidad manifiesta que se vienen cumpliendo de manera continua en las últimas vigencias de la Fábrica de Confecciones, teniendo en cuenta que la entidad mantiene un continuo acercamiento y comunicación con clientes, tanto fijos como potenciales, lo que ha dado como resultado la elaboración año tras año de diversos productos.*

### **Análisis**

En la visita adelantada no se evidenció dicho estudio como lo establece la función asignada a la fábrica y como se evidenció en los productos elaborados; por tanto el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No.24 Instrumentos de evaluación**

El artículo 2º parágrafo F de la Resolución 00523 de 2008, establece *Optimizar los procesos productivos en la fábrica de confecciones*”

Por las deficiencias en el diseño de un sistema de medición del impacto (indicadores de gestión) se dificulta hacer seguimiento a los avances obtenidos frente a los objetivos planteados y actividades a implementar, debido a deficiencias de planeación que no le permite diseñar y establecer planes, programas y lineamientos adecuados para evaluar.

Lo anterior ocasiona que no se cuente con información válida, fiable y oportuna para la evaluación de la eficacia, eficiencia y efectividad del proceso industrial, con miras a coadyuvar en la toma de decisiones que direccionen el accionar administrativo hacia la consecución de su misión y medición de la satisfacción del usuario final.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad manifiesta que con respecto a que hay deficiencias en los sistemas de medición de impacto (indicadores de gestión) que permitan hacer seguimiento a los avances obtenidos,*

*informa que el Proceso Industrial cuenta con siete indicadores de gestión, además de los estratégicos que se renuevan, según los planteamientos estratégicos de cada cuatrienio.*

### **Análisis**

Si bien es cierto que cuenta con siete indicadores, la observación se encamina a deficiencias en la construcción de los mismos por cuanto no cumplen con los atributos o criterios (Medibles, Entendibles y Controlables) manejan indicadores de producción que solo determinan el cumplimiento de metas sin tomar en cuenta el tiempo improductivo, índices de calidad, etc, por tanto el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No 25 Gestión documental (OI)**

*"Acuerdo 049 de 2000, Por el cual se desarrolla el artículo del Capítulo 7 "Conservación de Documentos" del Reglamento General de Archivos sobre condiciones de edificios y locales destinados a archivos" en su Artículo 3º: Áreas de depósito. El almacenamiento de la documentación, deberá establecerse a partir de las características técnicas de los soportes documentales, considerando los siguientes aspectos: Estantería, Distribución de Estantería Mobiliario y Archivadores.*

*Acuerdo número 008 de 2014, "por el cual se establecen las especificaciones técnicas y los requisitos para la prestación de los servicios de depósito, custodia, organización, reprografía y conservación de documentos de archivo y demás procesos de la función archivística en desarrollo del artículo 13 de la Ley 594 de 2000".*

Se presenta incumplimiento de las pautas dadas por el Archivo General de la Nación en el Acuerdo 049 de 2000 y Acuerdo 008 de 2014 y la Ley 594 del 2000 (Ley General de Archivos para Colombia), que establecen las condiciones para los locales destinados como sedes de archivos, estantería, mobiliario, contenedores y para la conservación preventiva, debido a que no se cuenta con la estantería y mobiliario adecuado que cumpla con las condiciones funcionales para la cantidad de documentos que se encuentran en la Bodega, así como no cuenta con un sistema de identificación visual de la documentación para unidades de conservación como libros, legajos o carpetas que deben contar con separadores metálicos, con el fin de evitar el deslizamiento y la deformación de la documentación, a que lo que puede ocasionar que no se mantenga la documentación organizada que ayude y conserve la información con fácil acceso y recuperación.



### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, dicha situación había sido advertida con anterioridad por el Fondo Rotatorio de la Policía, por ello y de acuerdo con la planeación realizada, se determinó inicialmente contar con el espacio físico para albergar el acervo documental de la entidad y es así que dentro del proyecto de inversión (Adquisición de un bien tipo bodega para el Fondo Rotatorio de la Policía vigencia 2015-2017), se contempló destinar una bodega para cubrir esta necesidad. Es de precisar que dichas instalaciones cuentan con espacio suficiente para el acopio de los documentos (archivos central e histórico), además de la infraestructura requerida para su organización, así como los puestos de trabajo de los funcionarios del Grupo.*

### **Análisis**

Si bien es cierto que cuenta con las instalaciones adecuadas en el momento de la visita se evidenció que no se cuenta con la estantería y mobiliario adecuado que cumpla con las condiciones funcionales para la cantidad de documentos que se encuentran en la Bodega, como lo muestra el registro fotográfico; por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Este hallazgo se pondrá en conocimiento del Archivo General de la Nación.

### **Hallazgo No 26 Almacén General**

El artículo 2º parágrafo de la Resolución 00523 de 2008, establece "*Planear, desarrollar, ejecutar y controlar los programas de producción*".

Deficiencias en la ubicación y almacenamiento de materias primas al no contar con la capacidad suficiente de la estantería, para su clasificación y organización teniendo que almacenarla en el piso debido a deficiencias de planeación y control en el establecimiento de los niveles mínimos y máximos para determinar los puntos de reposición de materia prima, lo que puede ocasionar que no se ubique según su clasificación e identificación en pasillos, estantes y espacios marcados para facilitar su ubicación.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad manifestó que, se cuenta para el almacenamiento de materias primas, insumos y suministros, un área de bodega de 2100 m<sup>2</sup> aproximadamente, dotada con estantería a nueve (9) metros de altura pesada para carga selectiva, para el apilamiento de las mercancías en almacenamiento.*

### **Análisis**

El hallazgo va encaminado no al área de la bodega, sino a la falta de planeación para los niveles de reposición de materia prima que deben ubicarse en el piso por cuanto la estantería no es suficiente para su clasificación y organización; por lo tanto el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No.27 Línea de bordados**

El artículo 2º parágrafo K de la Resolución 00523 de 2008, establece “Realizar estudios para mejorar o establecer nuevas líneas de producción”.

La fábrica de confecciones cuenta con un procedimiento establecido para llevar a cabo la producción de la línea de bordados, lo que permitió identificar la factibilidad de inclusión y puesta en marcha de todos los productos, la cual cuenta con una infraestructura adecuada y maquinaria suficiente para desarrollar una producción del 100%, no obstante presentar estas condiciones se está produciendo solamente el 30%, debido a deficiencias de planeación y seguimiento a los programas de producción, que conllevan a la contratación con terceros y a la subutilización de la bodega en donde se realiza esta línea.

Lo anterior limita el desarrollo de una de las principales estrategias con las que podría contar la Fábrica, toda vez que se ajusta a las necesidades técnicas productivas de la misma, y permite responder a la capacidad de producción calidad, demanda y a su vez reduce costos.

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*La entidad manifestó que este módulo se inició para su puesta en funcionamiento por fases, es así como la línea de bordados inició en el año 2016 con la adquisición de las primeras máquinas bordadoras (cinco) de ocho cabezas y en la vigencia 2017 se adquirió una (1) de*



*dos cabezas, cuya capacidad instalada cubre el 30% de la demanda total de bordados (insumos) requeridos para la producción de la Fábrica de Confecciones, el 70% restante de la necesidad de bordados para la producción se contrata con terceros para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas.*

## **Análisis**

Si bien es cierto que dicho módulo se inició en el 2016 y va por fases, han pasado 2 años y se continúa con la misma producción del 30%, teniendo la infraestructura y maquinaria para responder al 100%; por lo tanto el hallazgo se mantiene.

### **4.4. OBJETIVO No. 4:**

Determinar el cumplimiento de las normas, en el procedimiento de préstamos por libranza a los funcionarios y trabajadores del sector y determinar la parametrización del aplicativo en el estudio de créditos, otorgamiento y manejo de la libranza y sanidad de la Cartera.

El área de Crédito y Cartera es la responsable de otorgar los créditos al personal de la Policía Nacional (uniformado, no uniformado, personal con asignación de retiro o beneficiarios con sustitución pensional nominados en la Caja de Sueldos de Retiro de la PONAL, personal pensionado, los funcionarios del Fondo Rotatorio de la Policía y el personal vinculado a los procesos productivos, el proceso se cumple en varias etapas para el otorgamiento de créditos y recuperación de aquellos créditos que se encuentren en situación de no pago. La coordinación del grupo de Crédito y Cartera es quien realiza diferentes actividades de control en el otorgamiento de los mismos, los índices de cartera vencida son bajos.

Para el desarrollo de éste objetivo de la Auditoría de Cumplimiento para la vigencia 2017 se otorgaron 4.188 créditos por valor de \$91.921 millones y respecto de la calidad de la cartera de 13.684 créditos por valor de \$236.419 millones, el 99.97% se encuentran al día y el 0.03% que corresponde a cartera en mora.

Se realizó la selección de la muestra de los 4188 créditos otorgados en la vigencia 2017, teniendo en cuenta la cuantía de los créditos, en total se evaluaron 120 créditos por valor de \$3.931 millones que equivalen al 4,27% de la cantidad de créditos otorgados en la vigencia.



## Hallazgo No.28 Capacidad de endeudamiento

Analizados los formatos de solicitud de créditos, se evidenció que en algunos casos la capacidad de pago del deudor está por debajo del valor de la cuota a cancelar, aprobando el Comité los Créditos sin el lleno de éste requisito, no atendiendo lo normado en la Resolución 00795 de diciembre 22 de 2016, *Artículo Décimo: Consulta Central de Riesgos: que establece: "el proceso misional de crédito se desarrollará con sujeción a la capacidad de endeudamiento..."* Estas situaciones se presentan por debilidades en el seguimiento y control del cumplimiento de lo normado en la Resolución 00795 de diciembre 22 de 2016 y una posible falla funcional en el sentido que genere riesgos en el recaudo de los recursos e indebida atención a los usuarios. Esta situación se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 07**  
**Capacidad de Endeudamiento**

NR. DE ORDEN	NR. DE OBLIGACIÓN	CAPACIDAD DE PAGO	VALOR CUOTA	VALOR CREDITO
1	35614	383.177	1.282.733	70.000.000
2	34358	486.144	1.264.409,	69.000.000
3	34377	211.327	787.965	43.000.000
4	34459	264.839	916.238,	50.000.000
5	No registra	9.135	1.737.895,	106.000.000
6	34652	338.769	916.238,	50.000.000
7	34798	116.843	1.117.810,	61.000.000
8	756	407.226	828.644,	50.000.000
9	34930	1.210.276	2.298.026	50.000.000
10	No registra	818.390	2.298.026	50.000.000
11	35077	232.914	897.913	49.000.000
12	35078	360.801	1.443.587	45.000.000
13	35346	765.815	916.238	50.000.000
14	35475	68.427	842.031	40.000.000
15	771	943.828	1.823.018	110.000.000
16	35623	130.831	842.939	46.000.000
17	35624	936.385	2.015.724	110.000.000

Fuente: Equipo Auditor CGR

### Aspectos relevantes de la respuesta

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, se aclara que la capacidad de pago calculada por el analista, corresponde a la capacidad de pago que el cliente tiene en el momento de solicitar el crédito. Es por eso que el cliente como única opción debe refinanciar el crédito y así libera la capacidad, que corresponde al valor de la cuota del monto y plazo del crédito a solicitar. Por otra parte, dicho valor de cuota es congelada en cada nómina según corresponda (ACTIVO, CASUR, CAGEN) y una vez realizada dicha operación se somete a aprobación del comité, dicho crédito.*

## Análisis

Los valores de las cuotas a pagar son demasiado altas, respecto de la capacidad de pago, tal situación pone en riesgo la recuperación de los recursos, además la Resolución 00795 de diciembre 22 de 2016 es muy clara en el Artículo Décimo "el proceso misional de crédito se desarrollará con sujeción a la capacidad de endeudamiento...". La observación se configura como hallazgo.

## Hallazgo No. 29 Tiempo de Servicio

En la Resolución No. 00161 de abril 28 de 2017, Artículo Noveno: Política y Requisitos: *en el numeral 15, establece: "El tiempo de servicio condicionará el monto del crédito..."* En la verificación realizada no se evidenció el cumplimiento de éste requisito, al no reportar en el formulario de solicitud de crédito la información relacionada con la antigüedad, tanto del deudor como del codeudor en las obligaciones que se relacionan en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 08**  
**Tiempo de Servicio**

NR. DE ORDEN	ID, CLIENTE	NR. DE OBLIGACIÓN	VALOR	NR. DE ORDEN	ID, CLIENTE	NR. DE OBLIGACIÓN	VALOR
1	12.541.982	33.804	70.000.000	24	52.436.031	35184	19.000.000
2	94.282.013	33.846	40.000.000	25	41.544.199	33633	15.000.000
3	43.079.777	35614	70.000.000	26	7.705.540	33937	30.000.000
4	13.216.397	34359	45.000.000	27	51.671.752	34103	37.000.000
5	4.196.943	34513	70.000.000	28	80.363.769	34255	19.000.000
6	71.877.325	34650	50.000.000	29	41.422.107	34288	27.000.000
7	52.337.661	34.652	50.000.000	30	52.954.090	47507	9.000.000
8	51.714.498	34867	47.000.000	31	79.342.590	34651	26.000.000
9	3.189.645	34.930	50.000.000	32	51.848.003	34677	14.000.000
10	79.209.155	35077	49.000.000	33	27.788.812	34731	11.000.000
11	41.605.425	35078	45.000.000	34	19.348.310	34732	45.000.000
12	98.378.485	35346	50.000.000	35	5.881.669	34733	40.000.000
13	52.062.994	35475	40.000.000	36	4.243.106	34841	15.000.000
14	79.279.470	35620	110.000.000	37	39.545.436	34853	10.000.000
15	94.226.766	35079	11.000.000	38	51.679.157	34855	25.000.000
16	19.469.484	35080	12.000.000	39	1.095.799.708	204	1.700.000
17	3.213.566	35081	14.000.000	40	51.761.925	205	2.500.000
18	51.812.320	35.082	21.000.000	41	1.022.399.103	735	23.000.000
19	7.163.122	35.083	10.000.000	42	13.958.804	47864	5.000.000
20	19.300.279	28625	20.000.000	43	23.603.390	47915	5.000.000
21	24.808.839	35181	26.000.000	44	4.116.815	48116	9.000.000

22	41.360.812	35182	20.000.000	45	51.996.834	35476	25.000.000
23	94.451.784	35183	26.000.000	46	51.733.699	35622	38.000.000

Fuente: Equipo Auditor CGR

Situación que no permite evidenciar el tiempo de servicio, este aspecto condiciona el monto del crédito y no es posible establecer si realmente se está dando cumplimiento con los topes establecidos en la Resolución No. 00161 de abril 28 de 2017. Estas situaciones se presentan por debilidades en el seguimiento y control del cumplimiento de lo normado por la entidad y genera riesgos en el recaudo de los recursos.

### Aspectos relevantes de la respuesta

*Con relación al tiempo de servicio, se aclara que el Grupo de Crédito de Cartera verifica esta información con el extracto de hoja de vida (personal activo) del funcionario, documento que el cliente debe anexar como requisito. A pesar de existir un espacio para que el cliente diligencie esta información, en muchas oportunidades lo hacen de manera errónea, escribiendo el tiempo total de servicio, es decir, sumando tiempo de escuela, servicio militar, y tiempo en la carrera, lo que obliga a verificar con el documento señalado, en donde están discriminados los tiempos en la Policía Nacional, tomando para el análisis el tiempo físico en la institución.*

### Análisis

La entidad no aporta en la respuesta los soportes que controviertan la observación, por lo tanto ésta se configura como hallazgo.

### Hallazgo No.30 Margen de Edad

La Resolución 00795 de diciembre 22 de 2016, artículo noveno: Política y Requisitos: Numeral 10 establece: *"Los deudores y codeudores no podrán tener más de 75 años, 11 meses, es decir que al momento del desembolso no hayan cumplido los 76 años..."*. De la muestra seleccionada se evidenciaron créditos que fueron otorgados a deudores que tenían más de 76 años, incumpliendo lo establecido en la norma. El siguiente cuadro ilustra los créditos aprobados sin el cumplimiento de éste requisito.

**Cuadro No. 09**  
**Margen de Edad**

No.	Id cliente	Fecha nacimiento	Fecha aprobación	Edad al momento del crédito	Edad específica		
					A	M	D
1	23255063	08/03/1936	13/03/2014	78	78	0	5
6	2943150	04/12/1937	05/03/2015	78	77	3	1
8	20195289	05/11/1938	23/11/2017	79	79	0	18
10	35325200	23/06/1939	26/08/2016	77	77	2	03
11	19075810	30/06/1940	28/09/2016	76	76	2	29
12	17045992	04/04/1940	07/04/2016	76	76	0	03
13	2068040	30/01/1941	29/03/2017	76	76	1	27

Fuente: Equipo Auditor CGR

Estas situaciones se presentan por debilidades en el seguimiento y control del cumplimiento de lo normado por la entidad y una posible falla funcional en el sentido de que en un futuro se puedan generar riesgos en recaudo de los recursos.

### Aspectos relevantes de la respuesta

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, con relación a lo estipulado en el Artículo Noveno de la Resolución No. 00795 del 22/12/2016, "los deudores y codeudores no podrán tener más de 75 años, 11 meses", de la muestra seleccionada siete (07) créditos no estarían dentro este rango, pero se resalta la potestad que tiene el Comité de analizar y aprobar novedades en el trámite de los créditos.*

### Análisis

Estas situaciones se presentan por debilidades en el seguimiento y control del cumplimiento de la normatividad de la entidad, se pueden generar riesgos en recaudo de los recursos e indebida atención a los usuarios. La entidad en la respuesta no anexa soportes que desvirtúen la observación, constituyéndose en hallazgo.

### Hallazgo No.31 Refinanciación Créditos

En Resolución No. 00161 de abril 28 de 2017, *Parágrafo Primero – Refinanciación: se establece: "el comité aprobará solicitudes sobre créditos vigentes de consumo y libre inversión para su pago anticipado y/o refinanciación, siempre y cuando cumplan las siguientes condiciones: "La obligación se encuentre en un avance en tiempo de por lo menos el cincuenta por ciento 50% de las cuotas pactadas en la aprobación del crédito..."*. De acuerdo al análisis realizado a la muestra seleccionada se evidenció que no se está dando cumplimiento a éste requisito,



como se puede ver en el siguiente cuadro, fueron aprobados créditos que no cumplan los requisitos establecidos por la entidad.

**Cuadro No. 10**  
**Refinanciación Créditos**

NR. DE ORDEN	NR DE OBLIGACIÓN	VALOR	OBSERVACIÓN
1	35614	70.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 26 cuotas de 72
2	33876	57.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 29 cuotas de 72
3	34359	45.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 22 cuotas de 72
4	34377	43.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 17 cuotas de 36
5	34459	50.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 21 cuotas de 72
6	691	70.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 9 cuotas de 72
7	34798	61.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 32 cuotas de 72
8	756	50.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 17 cuotas de 72
9	34930	50.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 11 cuotas de 24
10	35475	40.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 16 cuotas de 48
11	35620	110.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 9 cuotas de 72
12	35621	49.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 15 cuotas de 72
13	35623	46.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 30 cuotas de 72
14	35624	110.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 24 cuotas de 60
15	769	110.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 12 cuotas de 72
16	771	110.000.000	Refinancia crédito FORPO ha cancelado 6 cuotas de 48

Fuente: Equipo Auditor CGR

Lo anterior obedece a debilidades de control, lo que genera indebida atención a los usuarios y falta de control financiero a los recursos que maneja el Fondo Rotatorio de la Policía - FORPO

### Aspectos relevantes de la respuesta

*La entidad en atención a la observación, se permite manifestar que, de acuerdo a lo estipulado en la Resolución No. 00795 de 22 de diciembre de 2016, "Por la cual se establece la política para las líneas de crédito que otorga el Fondo Rotatorio de la Policía, se reglamenta el comité de créditos y se dictan otras disposiciones", en su artículo 2 Funciones Generales del Comité, numeral 4: "Como instancia máxima en la Entidad, el comité tendrá la facultad de evaluar las solicitudes de crédito especiales (con novedad), procurando siempre garantizar la recuperación de las sumas autorizadas", el Comité de Créditos, en sus diferentes sesiones, decidió autorizar las refinanciaciones de los créditos relacionados, teniendo en cuenta que el no cumplir con el 50% de las cuotas inicialmente pactadas, eran novedades que fueron analizadas y aprobadas, de acuerdo a la necesidad expuesta por el cliente.*

### Análisis

Los argumentos expuestos no controvierten la observación, la entidad no adjunta documentos que respalden cuáles fueron los motivos de fuerza mayor que ocasionaron estas refinanciaciones sin el lleno de los requisitos, por lo tanto la observación no se desvirtúa y se constituye en hallazgo.



#### 4.5. OBJETIVO No.5:

Determinar el cumplimiento de las normas que sean aplicables al proceso de Operaciones de Comercio Exterior, nacionalización, actividades de importación, exportación y almacenamiento de mercancía en tránsito de los bienes que demanden este servicio, para el apoyo y fortalecimiento de las actividades propias de la Policía Nacional, Sector Defensa y Entidades del Estado.

El Grupo de Comercio Exterior nace de la necesidad de importar y/o exportar bienes provenientes del exterior para la Policía Nacional.

Dentro de los procesos misionales, el Fondo Rotatorio de la Policía, cuenta con el grupo de operaciones de comercio exterior calificado como Usuario Aduanero Permanente (U.A.P.), mediante resolución número 003708 del 24 de mayo de 2012 expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Debido a la gran importación de material, la DIAN aprueba y habilita el Depósito Aduanero privado del FORPO con la Resolución No. 03-245-455-603-1187 de 13 de junio de 2012.

Operaciones de Comercio Exterior:

- Desaduanamiento de Mercancías
- Depósito de Mercancías en trámite de Desaduanamiento
- Exportación o reembarque de mercancías
- Certificación de tratados de libre comercio

Reparar las operaciones realizadas durante la vigencia 2017, fue como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 11**  
**Operaciones Comercio Exterior**

OPERACIONES REALIZADAS 2017			
FUENTE	OPERACIONES	CANTIDAD	VALOR CIF EN DÓLARES
IMPORTACIONES	545	3.793.737,57	USD 127.250.297,55
EXPORTACIONES	63	776	USD 12.164.776,30

Fuente: Información suministrada por la Entidad

De las 545 operaciones de importación que se llevaron a cabo en el año 2017, 508 operaciones corresponden a donaciones y contratos para la Policía Nacional o para la Embajada Americana, para las cuales no se hace cobro de comisión a favor de FORPO.

Igualmente, las 63 operaciones de exportación o reembarcación de mercancías, que se realizaron en la vigencia 2017, corresponde a mercancía que se devuelve o repuestos para reparación en el exterior y estas operaciones son apoyo logístico para la Policía y no generan comisión para FORPO.

Solo 37 operaciones de importación realizadas durante el año 2017 generaron cobro de comisiones a favor de FORPO, las cuales, se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro No.12**  
**Operaciones de importación que generaron cobro**

CONTRATO No.	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No.	COMISION 0.2%
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10004-17	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10113-17	1.312.503,30
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10011-17	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10113-17	180.540,00
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10038-17	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10113-17	393.282,18
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10038-17 ADICION	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10113-17	392.215,79
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10039-17	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10113-17	7.099.567,53
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10039-17 ADICION	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10113-17	221.150,90
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10088-17	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10115-17	2.186.085,86
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10092-17	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10113-17	161.218,75
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10103-17	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10138-17	1.208.889,05
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10126-17	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10113-17	363.605,76
Contrato de Compraventa PN-DIRAF No.06-2-10167-17	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10010-18	5.343.869,14
Acuerdo de Venta No.004738	Contrato Interadministrativo PN-DIRAF No.06-5-10113-17	5.442.350,00
	<b>TOTAL</b>	<b>\$24.305.278,26</b>

Fuente: Información suministrada por la Entidad

En la evaluación de este objetivo la entidad cumplió con el marco legal aplicable al proceso de operaciones de comercio exterior.

#### 4.6. OBJETIVO No. 6:

Calificar los mecanismos de control interno que le sean aplicables a la Entidad.

Se diligenció la matriz correspondiente a la calificación del Sistema de Control Interno Fiscal en la Entidad, para lo cual se tramitó el formato FAC 8 arrojando el siguiente resultado consolidado, el cual incluyó la calificación tanto de la fase de planeación como la de ejecución, así:

**Cuadro No. 13**  
**Calificación control interno**

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes					
			Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control			8	2	
B. Evaluación del riesgo			5	1	
C. Sistemas de información y comunicación			7	1	
D. Procedimientos y actividades de control			6	1	
E. Supervisión y monitoreo			4	1	
Puntaje total por componentes			1		
Ponderación			10%		
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,100		
			Adecuado		
Riesgo combinado promedio			Alto		
Riesgo de fraude promedio			Alto		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles					
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	15,000	15,000	1,000	21%	0,210
B. Evaluación de la efectividad	15,000	29,000	1,933	79%	1,535
Calificación total del diseño y efectividad			1,553		
			Parcialmente adecuado		
Calificación final del control interno			1,653		
			Con deficiencias		

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De ≥1,5 a <2	Con deficiencias
De ≥2 a 3	Ineficiente

Fuente: Guía de Auditoría

#### Evaluación de riesgo de control: Con deficiencias

**Conclusión de riesgo de control:** Se realizó la evaluación de control interno arrojando la calificación total que el diseño y la efectividad son parcialmente adecuados y una calificación final del control interno de 1,653, lo que significa que el mismo es "Con deficiencias" o sea que los controles implementados para los diferentes procesos, mitigan parcialmente los riesgos para los cuales fueron creados, viéndose afectado principalmente por las actividades de Supervisión y/o interventoría, así como incumplimientos en el ejercicio de la

actividad contractual, en especial los que tienen que ver con la realización de obra pública, pues en la muestra evaluada no se cumplieron con los plazos inicialmente pactados y se tuvo que recurrir a prórrogas y en algunos casos generaron incumplimiento del objeto contractual.

**Hallazgo No. 32 – Información SIRECI - Contrato No. 025-6-2017– del 20 de enero de 2017**

La Resolución No. 7350 del 29 de noviembre de 2013 estableció en sus artículos primero y segundo, lo siguiente:

*"Artículo Primero. Objeto. La presente Resolución Orgánica tiene por objeto establecer el método y la forma de rendir cuenta e informes que deben presentar a la Contraloría General de la República, los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación a través del Sistema de rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI.*

*Artículo Segundo. Ámbito de Aplicación. El método y forma de rendir la cuenta y demás informes, que por esta Resolución se establecen, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación, que son sujetos vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición constitucional y legal."*

En la revisión de la cuenta rendida por la Entidad, en especial la información contractual correspondiente al primer trimestre del año 2017 se registró que el contrato de prestación de servicios No. 025-6-2017, cuyo objeto fue "contratar un profesional para el asesoramiento en la implementación estratégica del sistema de gestión integración con el fin de orientar las actividades de la Oficina Asesora de Planeación del Fondo Rotatorio de la Policía" se suscribió por \$14.157,3 millones, consultada la información suministrada por la Entidad en desarrollo del proceso auditor, se estableció que el contrato no se suscribió por dicho valor, sino por de \$14.1 millones presentándose una diferencia de \$14.143,2 millones, entre el valor reportado por FORPO en SIRECI frente al valor suministrado por FORPO a la Comisión Auditora de Contraloría General de la República, al igual que el valor del contrato que se encuentra registrado en el SECOP I.

Lo expuesto evidencia imprecisión y errores en la cuenta rendida a la CGR, afectando la confiabilidad en la información allí registrada presenta debilidades en los mecanismos de control interno implementados para este proceso,



conforme con lo establecido en el literal e) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993.

### Aspectos relevantes de la respuesta

*Verificada la observación, encontramos que efectivamente se incurrió en una imprecisión frente al valor reportado, debido a un error humano e involuntario, pero ello no reflejó nunca una mala intención por la entidad de querer dar a conocer una información errónea o tergiversada de la información real del contrato, por lo que se solicita al equipo auditor aceptar la corrección del valor del contrato que se presenta mediante el presente documento, existiendo como resultaría obvio un compromiso por parte de la entidad de implementar un control de verificación de la información antes del envío de la misma, lo cual ha sido una de las prioridades que se ha querido solucionar y frente a lo que se ha venido trabajando con el ajuste de la herramienta INFORPO, del cual se espera, que a través del módulo de contratación se permita sustraer la información directamente de la información de los contratos creados y almacenados por dicho módulo, minimizando con ello la transcripción de más de una vez de los reportes que requieren los diferentes entes de control.*

### Análisis

La Entidad acepta la observación

#### 4.7. OBJETIVO No. 7:

Realizar seguimiento y evaluación al plan de mejoramiento, en particular en lo relacionado con los objetivos específicos que forman parte de esta auditoría.

Para la evaluación al Plan de Mejoramiento, se diligenció el Formato No. 8 "Efectividad Plan de Mejoramiento" con el siguiente resultado:

Revisado el Plan de Mejoramiento suscrito por el Fondo Rotatorio de la Policía - FORPO, en el año 2017, se constató que la información se suministró acorde con la Resolución No. 7350 de 2013, de la Contraloría General de la República, el plan suscrito se ejecutó en el periodo 16-01-2017 al 31-12-2017 para subsanar 58 hallazgos, mediante 182 actividades, de las cuales 179 debían desarrollarse en la vigencia 2017; una (1) con vencimiento marzo 30 de 2018, dos (2) con vencimiento diciembre 31 de 2018 y se prorrogó una actividad hasta 30 de marzo de 2018.

La información de las acciones y seguimiento del Plan de Mejoramiento se encontró reportada en el SIRECI; los informes del primer y segundo semestre de 2017 fueron presentados oportunamente y muestran las acciones que fueron ejecutadas; así mismo las pruebas determinaron que las acciones de mejora y sus actividades fueron ingresadas en la herramienta Suite Visión Empresarial, en donde se verificaron 135 actividades las cuales corresponden a 41 hallazgos, se verificaron los soportes de las actividades desarrolladas por las diferentes áreas, y se estableció que cuatro de ellas no se cumplieron y



una fue aplazada para la vigencia 2018, no obstante aún persisten deficiencias en las áreas: Convenios, Adquisición de Bienes y Servicios, Fabrica de Confecciones, Crédito y Cartera que se describieron en el contenido de este informe.

Se cumplieron satisfactoriamente 131 actividades que corresponden al 96% del total de actividades programadas; de los 41 hallazgos las actividades realizadas corresponden a 38 o sea el 93% de los hallazgos evaluados, se pueden retirar del Plan de Mejoramiento, conforme al siguiente cuadro:

**Hallazgos para ser retirados del Plan de Mejoramiento porque las acciones se cumplieron en el 100%**  
**Cuadro No. 14**

No. De Orden	Vigencia	Nombre del Hallazgo	N° Hallazgo
1	2015	Evaluación control y seguimiento de proyectos	1
2		Actualización proyecto para la adquisición de bodega	4
3		Modificación Garantías	12
4		Aprobación antes de presentación	13
5		Entrega de obra	14
6		Cronograma inversiones antiopio	8
7		Cantidades reportadas en la factura y en las remisiones correspondientes	10
8		Segregación de funciones	11
9		Bodega FORPO sistema de protección contra incendios	15
10		Bodega FORPO novedades de acabados	6
11		Validación de información de créditos en sistema LINUX	7
12		Condiciones contractuales en etapa de soporte y mantenimiento	16
13		Soporte, Mantenimiento y Garantía	17
14	2016	Implementación iniciativas estratégicas por la oficina PMO	10
15		Requisitos de experiencia y estudios gerente PMO	11
16		Gestión al cumplimiento de obligaciones contrato de interventoría	3
17		Informes de supervisión convenio de cooperación	4
18		Archivo de los expedientes de los convenios y/o contratos interadministrativos	5
19		Interventoría y supervisión	9
20		Certificados de ocupación obras ejecutadas	14
21		Acta parcial de obra No. 1	15
22		Licencia de Construcción	
23		Novedades Postventa estación Riohacha y Manaure	
24		Contrato de obra FORPO No. 069	18
25		Diseño Mega estación de Policía Yumbo	19
26		Novedades Postventa Mega estación de Policía Yumbo	20
27		Especificaciones técnicas memorias RAM	1
28		Análisis de requerimientos solución ERP	2
29		Pago 60% y prórroga No. 1 al contrato de compraventa No. 175-1	16
30		Informes de supervisión	6
31		Plazo contractual en la ejecución del contrato No. 159-6	7

Fuente: Equipo Auditor

## 5. INSUMOS DE AUDITORÍA

### **INSUMO No. Sipar-2018-139881-82111-IS Rad. No. IE0038750 del 13 de mayo de 2018**

Se recibió el insumo del asunto, el cual fue remito por el Gerente Departamental del Tolima de la Contraloría General de la República, relacionado con 51 viviendas sin finalizar, abandonadas y sin haberse entregado a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional.

### **Hallazgo No. 33 – Plazo ejecución objeto contractual - Contrato No. 259-3-2017– del 20 de enero de 2017- (D)**

La Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, solicitó al Fondo Rotatorio de la Policía contratar bajo la modalidad de precios unitarios fijos la construcción de 51 viviendas fiscales correspondientes a la segunda etapa del proyecto Ciudadela CENOP en San Luis – Tolima y contratar la respectiva Interventoría técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica del proceso de obra (f. 64 al 76).

En atención a esta instrucción el FORPO adelantó el proceso de Contratación Directa No. 111 de 2012, el cual concluyó con la suscripción del contrato de obra No. 259-3-2012 suscrito el 14 de diciembre de 2012 por \$6.697.3 millones cuyo objeto fue *"Contratar bajo la modalidad de precios unitarios fijos la construcción de 51 viviendas fiscales correspondientes a la segunda etapa del proyecto ciudadela policial CENOP en San Luis – Tolima."* (f.798)

Su forma de pago se acordó en los siguientes términos:

Anticipo de obra: 25% del valor total del contrato sobre el 100% del valor del contrato

Pagos parciales: El 60% del valor del contrato, según el porcentaje de avance de obra, verificado en cortes parciales de obra

Pago contra liquidación: 15% del valor del contrato de obra

El plazo de ejecución de acuerdo con la cláusula sexta, se pactó en los siguientes términos: *"sexta – plazo de ejecución :El plazo de ejecución del contrato será hasta el 31 de diciembre de 2012 a partir de la suscripción del acta de inicio, previa aprobación de la Programación de Obra, Plan de Inversión del Anticipo y Acreditación de la Fiducia , contados a partir del cumplimiento de los requisitos de legalización, ejecución del contrato y suscripción del acta de inicio por el contratista, interventor, supervisores de la interventoría y visto bueno del jefe de construcciones previa presentación del documento de aprobación de hojas de vida de los profesionales que participaran en la obra y de la programación de obra debidamente aprobadas por el interventor, con visto bueno del supervisor del contrato de interventoría y por el jefe del grupo de construcciones del FORPO y acreditación de la*

constitución de la fiducia. *Parágrafo primero: El acta de iniciación será suscrita dentro de los cinco días calendario siguientes al cumplimiento de los requisitos de legalización, ejecución del contrato y documento de aprobación de a) hojas de vida de los profesionales que participaran en la obra. b) Programación de obra* *parágrafo segundo: El plazo del contrato se obligatorio, por consiguiente solo se autorizaran prórrogas por causas atribuibles a fuerza mayor y/o caso fortuito; en dicho evento el contratista deberá presentar ante la Entidad los soportes necesarios por lo menos dentro de los cinco (5) DÍAS HÁBILES a la ocurrencia de tales hechos, debidamente aprobados por el interventor de la obra, con visto bueno del Supervisor de la interventoría por parte de FORPO y por el jefe del grupo construcciones del FORPO" (f.809 vltto).*

El acta de iniciación se suscribió el 27 de diciembre de 2012 (I1319)

Para el ejercicio de la Interventoría, se suscribió el contrato No. 281-5-2012, con la Universidad Distrital Francisco de Paula Santander.

Al día siguiente de suscribirse el acta de inicio (28 de diciembre de 2012), el Subdirector Operativo (E) y el Contratista estaban solicitándole al Director de FORPO la prórroga de los contratos de obra y de interventoría (I.1484 – 1488).

El 31 de diciembre de 2012 se suscribe el contrato adicional No. 01, el cual en sus cláusulas primera y segunda consagra: "Cláusula primera: se modifica la cláusula sexta – plazo de ejecución: El plazo de ejecución del contrato principal se prórroga por el término de seis meses es decir hasta el 30 de junio de 2013. Cláusula segunda -vigencia: El Contrato No. 259-3-2012, tendrá una vigencia igual a su plazo de ejecución sumadas sus prórrogas y seis (6) meses más contados a partir del perfeccionamiento del presente contrato adicional "

Nadie está obligado a lo imposible, y era absolutamente imposible cumplir con el objeto contratado dentro del plazo acordado, o sea construir 51 viviendas en tres (03) días, del 27 al 31 de diciembre de 2012, circunstancia que obligo a prorrogarse el contrato, sin cumplir con los requisito que para la misma establecía el parágrafo segundo de la cláusula sexta, entre otros el presentar los documentos que sustentarán la prórroga con no menos de cinco (05) días hábiles, se solicitó con tres (03) días.

El anterior género entre otras cosas que se perdiera una vigencia de ejecución presupuestal, la del año 2012, y por tanto la Entidad se vio en la obligación de constituir una reserva presupuestal por el valor del contrato para ser ejecutada en el año 2013, periodo durante el cual el Contratista no alcanzo a culminar el objeto contratado, prorrogándose el contrato en otras cuatro (04) oportunidades, venciéndose la ultima el 28 de agosto de 2014, periodo para el cual FORPO no tenía recursos para cancelar la obra realizada, porque la reserva presupuestal venció el 31 de diciembre de 2013, el saldo del contrato se liberó y para cancelar las obras correspondientes a la vigencia 2014, se requería acudir a la figura de "Vigencias expiradas" con los riesgos que ello

conlleve, a la cual se podía acceder para cancelar la totalidad de la obra, pero no el valor de actas parciales.

El Contratista incumplió, la obra no se culminó, se realizó el 76,64 % del objeto contratado y en el mismo porcentaje se le canceló, o sea \$5.120.4 millones, la Entidad dio inicio a un debido proceso declarando el incumplimiento y haciendo efectiva la cláusula penal pecuniaria por \$469.3 millones

Los recursos con los cuales se financió la obra de acuerdo con el oficio No.S-2018- 032232 DIBIE-AREAD-29.25, suscrito por el Director de Bienestar Social de la Policía, corresponden a excedentes financieros de FORPO, que de acuerdo con el Decreto de Liquidación del Presupuesto No. 4970 del 30 de diciembre de 2011 fueron asignados y Oficio No.0342/INPRO –OFPLA -43.17 del 27 de enero de 2011, suscrito por el Jefe de Planeación de la Policía, para las vigencias 2012-2014, dentro de las cuales se encuentra el proyecto ciudadela del complejo CENOP, No. 2, acorde con los Oficios No. 5-2011-012686 del 25 de julio de 2011, No. S-2011-012774 DIBIE-ARVIF 1.29 del 25 de julio de 2011 suscrito por el Director de Bienestar Social de la Policía Nacional, los recursos por orden de la mencionada Dirección se asignaron para el desarrollo del proyecto objeto del contrato que nos ocupa, que de acuerdo con los estudios previos realizados por la misma dependencia, (Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional) pretendían satisfacer una necesidad de vivienda fiscal.

No obstante lo expuesto y siendo la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional la dueña del proyecto, la que direccionó los recursos y dependencia que pretendía satisfacer una necesidad apremiante y sentida, la que elaboró los estudios previos, no se evidencia que desde agosto 28 de 2014, fecha en la cual venció la última prórroga y el proyecto quedó abandonado, o sea un poco más de cuatro (04) años, haya adelantado alguna labor o actividad tendiente a continuarlo, permaneciendo la construcción hasta el momento (octubre de 2018), en estado de abandono y en proceso de deterioro, tal como lo comprobó la Comisión de Auditoría de la CGR en visita realizada los días 10 al 12 de octubre de 2018.

Lo expuesto evidencia debilidades en la actividad de planeación, al concederse un tiempo tan corto (3 días) para el cumplimiento del objeto contractual (51 viviendas).

Al respecto, el Consejo de Estado mediante Sentencia CE SIII E 27315 de 2013 del 24 de abril de 2013, sentencia también citada en concepto emitido por Colombia Compra Eficiente *"La omisión del deber de planeación conduce a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto"* en relación con el deber de Planeación que rige la contratación pública, en los siguientes términos:



*"(...) Corolario de lo que hasta aquí se ha expresado es que si, por ejemplo, una entidad estatal celebra un contrato para ejecutar una obra pública en un lapso de tiempo muy corto (v/gr. 60 días) y al momento de la celebración del negocio ni siquiera ha entrado en negociaciones con los propietarios de los terrenos sobre los cuales la obra se va a hacer, ni ha adelantado diligencia alguna para su adquisición, es obvio que en ese contrato se faltó al principio de planeación de tal manera que desde ese instante ya es evidente que el objeto contractual no podrá ejecutarse en el tiempo acordado y por consiguiente infringen la ley no sólo la entidad estatal sino también el contratista al celebrar un contrato con serias fallas de planeación puesto que todo indica que el objeto contractual no podrá realizarse.*

*Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos. (...)"*

**La sentencia invocada entre otras cosas ordenó:**

*"Tercero: Ordenar compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que investiguen las conductas de quienes celebraron los contratos violando el deber de planeación."*

**En virtud de lo anteriormente expuesto, el presente hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.**

### **Aspectos relevantes de la respuesta**

*A partir de la necesidad tenida por la Dirección de Bienestar Social se precisa que los estudios previos que dieron lugar a los contratos de obra e interventoría, fueron elaborados, suscritos y radicados por dicha Dirección, con arreglo a una ejecución por fases, derivada de la disponibilidad de recursos destinados a proyectos de la Institución Policial, ante el Fondo Rotatorio de la Policía como entidad ejecutora.*

*En virtud de lo anterior el Fondo Rotatorio de la Policía suscribió el contrato de obra No. 259-3-2012, incluyendo un régimen sancionador conforme las disposiciones legales vigentes.*

*Al respecto, resulta menester resaltar y aclarar al Órgano de Control, que si bien la obra no se encuentra terminada, ni la edificación existente es funcional, la entidad adelantó todas las actividades y gestiones que en el marco de la Ley le son posibles ante la ocurrencia de un incumplimiento contractual, surtiendo las actuaciones administrativas sancionatorias en materia contractual conducentes que permitieron sancionar al contratista por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales, imponiendo una sanción por valor de cuatrocientos sesenta y nueve millones trescientos cuarenta y seis mil ochocientos ochenta y ocho pesos con veintidós centavos (\$469.346.888,21), situación que se puede constatar a través de las Resoluciones No. 00147 del 31 de marzo y No. 00179 del 13 de abril de 2015 expedidas por el Fondo Rotatorio de la Policía.*

*Dada la situación del proyecto, el Fondo Rotatorio de la Policía, en su calidad de mandatario y ejecutor de los recursos, ha desplegado las actuaciones correspondientes dentro del proceso de entrega, así como actividades concernientes a la coordinación para la conservación y terminación de la obra, actuaciones que se pusieron en conocimiento del*

*equipo auditor.*

*Es de resaltar que el Fondo Rotatorio de la Policía acudió oportunamente a la aplicación y uso de las herramientas presupuestales establecidas en la misma legislación, para garantizar que en un periodo de doce (12) meses a manera de reserva presupuestal para que aún se asegurara el flujo de recursos para la ejecución de las obras esto durante el año 2013, pretendiendo así el cumplimiento de las finalidades consagradas en el artículo 3º de la ley 80/93.*

## **Análisis**

Si bien la entidad en su respuesta reitera las actividades que se realizaron con posterioridad a la firma del contrato, la observación de la CGR se focaliza en la deficiencia de la planeación del contrato en donde se estableció un tiempo técnicamente imposible de cumplir para la construcción de 51 viviendas, que obligaron a la constitución de reservas presupuestales y que finalmente se incumplieran los tiempos presupuestales para su ejecución, con los resultados que ya se conocen, como es que la obra no se terminó y la construcción realizada a la fecha no sea funcional.

La Entidad liberó el saldo en el año 2014, porque los recursos correspondían a reserva presupuestal no ejecutada, otorgó prórrogas cuando ya no tenía disponibilidad presupuestal, el contratista solicitó el pago de un corte de obra en el año 2014, pero la Entidad no contaba con esta disposición, pues se tendría que acudir a la figura de vigencias expiradas, y esta no se autoriza para pagos parciales sino para la totalidad del saldo, por tanto el Contratista incumple por falta de recursos económicos, se liquida unilateralmente el contrato y se aplican las medidas contractuales como fue hacer efectiva la cláusula penal por incumplimiento del objeto contractual.

Así las cosas, el hallazgo no fue desvirtuado y por tanto este se valida y se mantiene la posible connotación disciplinaria.

## **6. DENUNCIAS**

Por medio de la AT 58 del 08 de agosto de 2018, se asignó al Equipo Auditor la Denuncia recibida en la Contraloría General de la República con el Rad. No. 2018ER0074496 del 23 de julio de 2018, correspondiente al Sipar No. 2018-141419-82111-D-2018, por medio del cual un anónimo denominado Veedor Ciudadano informa entre otras cosas que se suscribió el contrato de obra No. 166-3-2016 cuyo objeto fue la construcción de la primera etapa de la Escuela de Seguridad Vial, por la modalidad de precios unitarios fijos sin formula de reajuste por \$20.517,8 millones, a sabiendas de las inconsistencias al no existir diseños aprobados de energía ni acueducto y alcantarillado.

De su análisis, se desprendió el siguiente hallazgo

**Hallazgo No. 34 – Contrato de obra 166-3-2016. Fecha 14 de octubre de 2016 – ESEVI- TUNJA (BOYACÁ) Servicio de acueducto y alcantarillado (OI)**

El objeto fue la construcción de la primera etapa de la Escuela de Seguridad Vial, por la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste por \$20.517,8 millones.

El Artículo 22 del Decreto 1469 del 30 de Abril de 2010, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual reglamenta los aspectos relacionados con el otorgamiento de licencias de construcción, en sus numerales 3 estableció:

"Artículo 22. Documentos adicionales para la licencia de urbanización. Cuando se trate de licencia de urbanización, además de los requisitos previstos en el artículo anterior, se deberán aportar los siguientes documentos:

3. Certificación expedida por las empresas de servicios públicos domiciliarios o la autoridad o autoridades municipales o distritales competentes, acerca de la disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de la licencia, dentro del término de vigencia de la licencia. Para los efectos de este decreto, la disponibilidad inmediata de servicios públicos es la viabilidad técnica de conectar el predio o predios objeto de la licencia de urbanización a las redes matrices de servicios públicos existentes. Los urbanizadores podrán asumir el costo de las conexiones a las redes matrices que sean necesarias para dotar al proyecto con servicios, de conformidad con lo previsto en la Ley 142 de 1994 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan"

La Curaduría Urbana de Tunja No. 2 por medio de la Resolución No. 0585 del veintiséis (26) de diciembre de dos mil once (2011) proferió la Licencia de urbanismo y construcción No. C2LUC0002-2012, en la modalidad de obra nueva, área suburbana, la cual fue objeto de prórroga mediante Resolución No. 0170 del 11 de marzo de 2016 y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Tunja, en su momento PROACTIVA, mediante oficio No. 20165000100791 del 30 de agosto de 2016, concede la disponibilidad de servicio de acueducto y alcantarillado.

La Obra, objeto del contrato en mención fue culminada en su totalidad y entregada por FORPO el día 29 de octubre de 2018, al propietario de la misma que es la Escuela de Seguridad Vial de la Policía, no obstante los servicios públicos de acueducto, alcantarillado sanitario y de aguas lluvias, no cuentan con conexiones a las redes externas por lo tanto no se encuentran en funcionamiento.

En cuanto al suministro del servicio de energía eléctrica, se allegó el Dictamen de Inspección y Verificación de cumplimiento del RETIE – Instalaciones de distribución del 29 de octubre de 2018, en el cual se acredita que las instalaciones eléctricas cumplen con los aspectos evaluados y por tanto es **✓ aprobada.**

Con relación a los puntos de conexión se estableció: que el punto del acueducto dispuesto por la Empresa de Servicios Públicos de Tunja (VEOLIA), se encuentra ubicado a una distancia del proyecto de 1,6 kilómetros y en el caso del alcantarillado sanitario, el punto de conexión para la descarga se encuentran ubicado a una distancia aproximada de 250 metros; para la descarga del alcantarillado pluvial se tiene previsto realizarla en un box coulbert ubicado frente al proyecto.

El predio en el cual se desarrolló la obra, se encuentra ubicado en la Vereda La Runta, zona rural del Municipio de Tunja, y se ha presentado confusión en establecer si el mencionado predio es Rural, Semirural o urbano, pues dependiendo de su clasificación, se establecerá a que dependencia o Entidad le corresponde realizar las obras tendientes a construir las redes para obtener el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

De otra parte según información suministrada por el Denunciante, así como respuesta dada por VEOLIA Aguas de Tunja S.a. E.S.P. a solicitud elevada por la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría General de la República mediante Radicados No. 20185000131941 del 04 de octubre de 2018 y 20185000145631 del 06 de noviembre de 2018, afirma que el proyecto aún no ha radicado el diseño hidráulico y sanitario, no obstante FORPO en respuesta dada a la CGR manifiesta que los diseños solicitados no son los internos correspondientes al predio objeto de la Licencia de Construcción, sino que los exigidos son los de las redes públicas de acueducto y alcantarillado desde el punto de conexión externo hasta el predio en el cual se construyó la obra y por tanto no corresponden al dueño de la obra, sino a la Empresa Prestadora del Servicio Público.

De otra parte a solicitud de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la CGR, la Asesora de Planeación (E) de la Alcaldía de Tunja, mediante oficio No. 1.14.3.3-26219 del 02 de noviembre de 2018 afirma: *"En cuanto a su consulta con relación a la construcción de las redes de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, la normativa vigente establece que la entidad prestadora de los servicios públicos, podrá ejecutar estas obras, en cuyo caso el costo de las mismas será asumido por los usuarios de tales servicios(segunda parte del inciso 2 del artículo 8 del Decreto 302 de 2000)"*

Así las cosas, la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional puede habilitar el funcionamiento del predio que nos ocupa adquiriendo agua potable por medio de carro tanques y una especie de pozo séptico plástico para el servicio de alcantarillado, medida que sería transitoria, pues la obra aún no cuenta formalmente con los servicios de acueducto y alcantarillado, debido a la imprecisión o falta de imposición de la autoridad competente para ordenar la construcción de las respectivas redes, lo que evidencia que no han sido efectivas las acciones, las solicitudes, las reuniones y documentación radicada, tendientes a la obtención del suministro de los servicios públicos de



acueducto y alcantarillado, de los cuales hoy adolece el proyecto de la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional en Tunja – Boyacá.

De otra parte, el Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios y los demás servicios públicos a los que se aplican las leyes 142 y 143 de 1994, 689 de 2001 y demás leyes que las adicionen, modifiquen o sustituyan, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del superintendente y sus delegados

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Superservicios, es un organismo de carácter técnico, creado por la Constitución de 1991, que por delegación del Presidente de la República de Colombia, ejerce inspección, vigilancia y control a las entidades y empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Así las cosas, este hallazgo será puesto en conocimiento de la mencionada Superintendencia para que en desarrollo de su competencia, intervenga a efecto que se subsanen las dificultades que han impedido que el proyecto aludido cuente con los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

### Aspectos relevantes de la respuesta

*La Entidad en su respuesta, entre otras cosas manifiesta:*

*Ahora bien, frente a la disponibilidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, es importante analizar las disponibilidades emitidas por la empresa prestadora del servicio de acueducto y alcantarillado VEOLIA Aguas de Tunja S.A E.S.P (antes PROACTIVA), así como los periodos de tiempo en los cuales dicha empresa certificó la disponibilidad de los servicios públicos, haciendo énfasis en el inicio de la etapa precontractual del proyecto con la acreditación de todos los requerimientos mínimos para adelantar objetivamente la selección del contratista:*

**Cuadro No. 15**  
**Correspondencia relacionada a obtener los servicios públicos de acueducto y alcantarillado**

FECHA DOC.	N°	ORIGEN	DIRIGIDO A	CONTENIDO PRINCIPAL	OBSERVACIONES
14/12/2011	20115000146761	PROACTIVA	ESEVI (Escuela Seguridad Vial Policía)	Informa que se concede a priori, salvo "imprevisto técnico oculto" <b>DISPONIBILIDAD CONDICIONADA</b> para los servicios de acueducto y alcantarillado	Informan que esa disponibilidad está sujeta a datos técnicos que se deben solicitar en esa empresa. Vigencia de la disponibilidad: un año a partir de la fecha del documento

14/12/2011	20115000146751	PROACTIVA	CONSULTORÍA AÑO 2011	PROACTIVA remite los datos técnicos y especificaciones de diseño complemento de la disponibilidad de servicios expedida por esa empresa	PROACTIVA adjunta plano con localización de puntos sugeridos de descarga sanitaria, de alcantarillado y pluvial
01/07/2016	20165000077971	PROACTIVA	METUN (Policía Metropolitana de Tunja)	Informa que por ser un predio fuera del perímetro urbano, no es posible otorgar disponibilidad de los servicios en forma convencional.	El documento informa que de ser factible el servicio, se haría necesario la construcción de infraestructura (redes, estaciones de bombeo etc), siendo de estricto resorte del solicitante
30/08/2016	20165000100791	PROACTIVA	SECRETARIA DESARROLLO ALCALDÍA TUNJA	Certifica disponibilidad de los servicios	El documento informa que certifica "salvo imprevisto técnico oculto"
09/09/2016	20165000107391	PROACTIVA	METUN (Policía Metropolitana de Tunja)	Certifica disponibilidad de los servicios	El documento informa que certifica "salvo imprevisto técnico oculto"
10/03/2017	S/N	PROACTIVA	ESEVI	Nuevamente certifica disponibilidad de los servicios	El documento informa que certifica "salvo imprevisto técnico oculto". Por otra parte, PROACTIVA cambia el punto sugerido para el acueducto, quedando a 1.6 km del punto de empalme, así como el punto de alcantarillado (250 m)
03/05/2018	20185000048981	PROACTIVA	ESEVI	Se ratifica la disponibilidad técnica emitida mediante doc. de fecha 10/03/2017	PROACTIVA solicita una consulta jurídica para realizar un convenio con ESEVI (red de acueducto). Manifiestan que apoyarán con los diseños hidráulicos y doc. Técnicos para el trámite de permiso ante la ANI.

19/09/2018	20185000124611	PROACTIVA	ESEVI	Informan lo referente al art. 4 Decreto 302-2000, donde el estado garantizó la disponibilidad de servicios.	Manifiestan que el urbanizador en cumplimiento de sus obligaciones de ley (decreto 3050 de 2013, art. 1,2 y 3) debe construir la red local, hasta el punto indicado en la red matriz.
21/09/2018	20185000125111	PROACTIVA	SECRETARIA DESARROLLO ALCALDÍA TUNJA	PROACTIVA considera viable una propuesta de ejecutar las obras de la red de acueducto, y el costo de la mano de obra se cargue en la facturación de la ESEVI. Los trámites de permisos ante la ANI, los realizará ESEVI	Manifiestan que de construirse el tramo de red, esta hará parte de los activos del municipio, y operado por PROACTIVA

Fuente: Respuesta dada por la Entidad

Una vez analizado el cuadro anterior, se puede observar que sólo hasta el 10 de marzo de 2017, la empresa prestadora PROACTIVA informó a la Escuela de Seguridad Vial de la Policía, lo referente a los puntos "sugeridos" de empalme para las redes de acueducto y alcantarillado del proyecto, es decir, esto lo informó durante la etapa de ejecución de la obra (etapa contractual), y no en la etapa previa de estudios (fase precontractual), en el entendido que mediante Resolución N° 00569 del 06/09/2016, el Fondo Rotatorio de la Policía dio apertura al proceso contractual de selección abreviada de Menor Cuantía N° 019-2016, como se anotó en el párrafo anterior, cumpliendo los requisitos establecidos no sólo por los procedimientos y protocolos internos de la entidad (listas de chequeo, manual de contratación, entre otros), sino por las disposiciones legales que rigen el ejercicio contractual.

Es importante mencionar que el Fondo Rotatorio de la Policía contaba con las disponibilidades requeridas, y a su vez, expedidas por la empresa prestadora anteriormente nombrada, para dar inicio al proceso precontractual. Sin embargo, estas disponibilidades técnicas no contemplaron lo referente a los puntos de empalme del acueducto y alcantarillado, circunstancia que no fue posible conocer preliminarmente por parte de la Escuela de Seguridad Vial como entidad contratante, y por el Fondo Rotatorio de la Policía como entidad contratista de la Carta de Compromiso N° 3.

Frente a este importante aspecto, no sobra informar que el proyecto de la Escuela de Seguridad Vial de la Policía, fue proyectado en cuatro (04) fases, de las cuales, la primera se encuentra totalmente terminada y entregada a satisfacción; motivo por el cual, como producto de diferentes mesas de trabajo con la empresa prestadora de servicios y con la Alcaldía Municipal de Tunja, se han expuesto alternativas de conformidad con la normatividad vigente en materia de servicios públicos, para solucionar de forma urgente lo concerniente a la conexión de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

## Análisis

Si bien la Entidad manifiesta y así lo acredita, que ha realizado múltiples reuniones con la Empresa Prestadora de los Servicios Públicos de acueducto y alcantarillado, al igual que con la Alcaldía de Tunja – Boyacá aún no se ha

definido que las obligaciones para obtener el mencionado servicio corresponden a cada una de las partes intervinientes en éste proceso, y en definitiva el Proyecto constructivo a la fecha (noviembre de 2018), aún adolece de los mencionados servicios, por tanto se pondrá este hecho en conocimiento de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

## 7. VIGENCIAS EXPIRADAS

Se revisaron los motivos que dieron origen a las siguientes Resoluciones relacionadas con vigencias expiradas y remitidas a la Contraloría General mediante Oficio No.2017ER0090293 del 31 de agosto de 2017:

- 1) Resolución No. 00191 del 16 de mayo de 2017 mediante la cual se constituyó un pasivo exigible y reconoció en el contrato de obra No. 291-3-2014: "Construcción de la Fase II", Centro de Convenciones ESPOL, celebrado con la firma UT Universal por la suma de \$93.836.811.91 como valor no cancelado en la vigencia fiscal 2016.

Revisados los hechos que dieron lugar a la constitución de pasivos exigibles, los cuales se enmarcan en fallas del sistema SIIF a la hora de realizar el pago correspondiente, se identificó que desde el punto de vista fiscal no se generó daño alguno, pues dicha suma de dinero se adeudaba por parte del FORPO al contratista UT Universal.

Por otra parte, mediante oficio No. 18 el Equipo Auditor de la CGR, solicitó al FORPO informar el resultado de la investigación preliminar iniciada en relación la mencionada resolución, evidenciando de conformidad con los documentos que reposan en el correspondiente expediente, que la indagación preliminar No. IP 002 de 2017 fue terminada y archivada mediante Auto de Archivo Definitivo del 5 de septiembre de 2017 "(...) como ya se citó no se trató propiamente de la situación contractual lo que impidió el pago oportuno atendiendo el principio de anualidad, sino que fue una situación administrativa frente a inconvenientes con la cuenta bancaria para el pago final al contratista, atendiendo formalismos establecidos en el SIIF Nación (...) este Despacho considera frente a los hechos materia de investigación que se hace procedente ordenar la terminación de la actuación disciplinaria y por consiguiente el archivo definitivo (...)".

- 2) Resolución No. 00233 del 2 de junio de 2017 mediante la cual se constituyó un pasivo exigible y reconoció a favor de la firma INGENIERIA SANITARIA & PROFESIONALES E.U el pago de la suma de \$14.444.747,00 con base en el acta final del contrato de obra No. 209-3-2017 por concepto de mayores cantidades, obligación sobre la cual no se constituyó reserva presupuestal ni cuenta por pagar.



Revisados los hechos que dieron lugar a la constitución de pasivos exigibles, se identificó que desde el punto de vista fiscal no se generó daño alguno, pues dicha suma de dinero se adeudaba por parte del FORPO al contratista INGENIERIA SANITARIA & PROFESIONALES E.U.

Por otra parte, mediante oficio No. 18 el Equipo Auditor de la CGR, solicitó al FORPO informar el resultado de la investigación preliminar iniciada en relación la mencionada resolución, evidenciando de conformidad con los documentos que reposan en el correspondiente expediente, que la indagación preliminar No. IP 007 de 2017 fue terminada y archivada mediante Auto de Archivo Definitivo del 8 de noviembre de 2017 "(...) Finalmente, no se tiene prueba que identifique posibles autores o partícipes de servidores públicos uniformados y no uniformados vinculados al Fondo Rotatorio de la Policía en los hechos materia de investigación, por ende la presente actuación no puede proseguirse (...)".

- 3) Resolución No. 00300 del 11 de junio de 2017 mediante la cual se constituyó un pasivo exigible y reconoció a favor del contratista el pago de \$487.563,00 con base en el contrato de prestación de servicios profesionales No. 146-6-2016 por concepto de viáticos y gastos de viaje.

Revisados los hechos que dieron lugar a la constitución de pasivos exigibles, se identificó que desde el punto de vista fiscal no se generó daño alguno, pues dicha suma de dinero se adeudaba por parte del FORPO al contratista. El objeto contractual que ejecutó el contratista en mención consistía en apoyar actividades de supervisión a proyectos de infraestructura, lo implicaba que el contratista tuviera que desplazarse a los lugares en los que se desarrollaron los proyectos. La cuenta correspondiente a la suma adeudada al contratista fue radicada en febrero de 2017, dado que las obras no fueron entregadas en el tiempo previsto.

Por otra parte, mediante oficio No. 18 el Equipo Auditor de la CGR, solicitó al FORPO informar el resultado de la investigación preliminar iniciada en relación la mencionada resolución, evidenciando de conformidad con los documentos que reposan en el correspondiente expediente, que la indagación preliminar No. IP 010 de 2017 fue terminada y archivada mediante Auto de Archivo Definitivo del 7 de diciembre de 2017 "(...) Así las cosas, no se percibe actuación contraria a derecho por parte de ningún funcionario del Fondo Rotatorio de la Policía y en consideración al acervo probatorio, obra prueba alguna que pueda involucrar a personal vinculado al Fondo Rotatorio de la Policía en los hechos materia de investigación y más si se

*tiene en cuenta que la actuación administrativa referente al pago de lo adeudado se realizó bajo los parámetros legales y en el tiempo establecido por la normatividad Colombiana (...)*".

- 4) Resolución No. 00444 del 25 de agosto de 2017 mediante la cual se constituyó un pasivo exigible y reconoció a favor de la Ex Directora de FORPO el pago de \$8.186.033,00 por concepto de liquidación por bonificación de dirección de la vigencia 2016.

Revisados los hechos que dieron lugar a la constitución de pasivos exigibles, se identificó que desde el punto de vista fiscal no se generó daño alguno, pues dicha suma de dinero se adeudaba por parte del FORPO a la Ex Directora de FORPO, se trataba de un saldo pendiente por cancelar por concepto de bonificación de dirección, el cual no se realizó al parecer por no estar parametrizado el sistema linux de acuerdo con lo factores salariales, lo cual generó que no se expidiera el correspondiente CDP y RP.

Por otra parte, mediante oficio No. 18 el Equipo Auditor de la CGR, solicitó al FORPO informar el resultado de la investigación preliminar iniciada en relación la mencionada resolución, evidenciando de conformidad con los documentos que reposan en el correspondiente expediente, que la indagación preliminar No. IP 012 de 2017 fue terminada y archivada mediante Auto de Archivo Definitivo del 8 de noviembre de 2017 "(...) *este despacho considera frente a los hechos materia de investigación, el pago debía realizarse como derecho de las prestaciones sociales de la servidora pública y por lo tanto no se vislumbra responsabilidad disciplinaria de los funcionarios involucrados (...)*".

- 5) Resolución No. 00482 del 31 de agosto de 2017 mediante la cual se constituyó un pasivo exigible y reconoció a favor del CONSORCIO JASAN y el contratista MUÑOZ Y HERRERA INGENIEROS el pago de la suma de \$284.242.311,04 de acuerdo con las actas de liquidación bilaterales de los contratos de interventoría y obra No. 283-4-2014 y 292-3-2014.

Revisados los hechos que dieron lugar a la constitución de pasivos exigibles, se identificó que desde el punto de vista fiscal no se generó daño alguno, pues dicha suma de dinero se adeudaba por parte del FORPO al CONSORCIO JASAN y al contratista MUÑOZ Y HERRERA INGENIEROS se trataba de un saldo pendiente por cancelar por concepto de los contratos antes mencionados, los cuales no se hicieron *en los tiempos previstos teniendo en cuenta que para el recibo a*

satisfacción de las obras se hizo necesario adelantar trámites administrativos de energización.

Por otra parte, mediante oficio No. 18 el Equipo Auditor de la CGR, solicitó al FORPO informar el resultado de la investigación preliminar iniciada en relación con la mencionada resolución, evidenciando de conformidad con los documentos que reposan en el correspondiente expediente, que la indagación preliminar No. IP 013 de 2017 fue terminada y archivada mediante Auto de Archivo Definitivo del 24 de noviembre de 2017 "(...) Finalmente, no se tiene prueba que identifique posibles autores o partícipes de servidores públicos uniformados y no uniformados vinculados al Fondo Rotatorio de la Policía en los hechos materia de investigación, por ende la presente actuación no puede proseguirse (...)".

Como se evidencia, las Resoluciones en comento fueron proferidas para cancelar efectivamente obligaciones adquiridas con terceros que por diferentes motivos no se pudieron pagar o con la reserva presupuestal constituida o con la respectiva cuenta por pagar.

## **8. TEMAS PARA UNA PRÓXIMA AUDITORÍA A LA POLICÍA NACIONAL**

En la auditoría realizada a FORPO, y en el entendido que la Policía Nacional de Colombia, es el principal cliente que hace uso de sus servicios, es quien dispone de la mayor cantidad de recursos objeto de ejecución, se evidenciaron los siguientes hechos a efecto que de ser posible, sean considerados en futuras auditorías a la mencionada Entidad, así:

### **8.1. Centro Vacacional Acapulco**

La Policía Nacional de Colombia, adquirió el Centro Vacacional Melgar sede b de la Policía Nacional – Dirección de Bienestar Social - DIBIE ubicado en el municipio de Melgar Departamento del Tolima, kilómetro 86 vía Bogotá – Melgar, paraje las Palmas (hoy Acapulco)

Este centro pretendía ser objeto de adecuación y mantenimiento, para lo cual se instruyó a FORPO para que contratara el mantenimiento preventivo, correctivo y remodelación de las instalaciones.

En desarrollo de ese mandato FORPO suscribió el Contrato No. 128-3-2017– del 13 de septiembre de 2017, cuyo objeto fue el mantenimiento preventivo, correctivo y remodelación de instalaciones de la Policía Nacional a nivel país, ítem 1: contratar bajo la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, por el sistema de monto agotable, el mantenimiento integral preventivo y correctivo a todo costo para el Centro Vacacional Melgar sede b

de la Policía Nacional – Dirección de Bienestar Social, ubicado en el municipio de Melgar Departamento del Tolima, kilómetro 86 vía Bogotá – Melgar, paraje las Palmas (hoy Acapulco) por \$ 5.000 millones.

Los Estudios Previos, definen inicialmente 11 frentes de trabajo y luego en la ejecución del contrato se priorizaron 5 frentes de los cuales solo se realizaron actividades preliminares en 4 de estos frentes. Además, no contaban con diseños los cuales estaban siendo elaborados por una consultoría contratada por la DIBIE y que se estaba ejecutando de manera simultánea con el contrato de obra de FORPO, algunos de los productos de esta consultoría debían entregarse faltando pocos días para la terminación del plazo del contrato de obra de FORPO o incluso por fuera de dicho plazo, tal como se evidencia en el Acta de Reunión de fecha 28 de noviembre de 2017.

Esto se presenta por deficiencias en los Estudios Previos elaborados por la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional, situación que afectó la ejecución de la obra.

El plazo de ejecución pactado, fue hasta el 10 de diciembre de 2017, el 21 de septiembre se firma el acta de inicio y el 09 de diciembre de 2017 (F.1151), es decir, faltando un día para su culminación, la Entidad le informa al contratista que no es viable ejecutar el objeto contractual, porque a raíz de las obras realizadas se observó que la construcción no se encontraba en óptimas condiciones constructivas, que no era posible continuar con la labor contratada de mantenimiento, sino que se requería de un reforzamiento estructural, actividad que no correspondía al objeto contratado y que su ejecución demandaba solicitar permisos a las autoridades competentes y obtener la respectiva licencia de construcción.

Las obras ejecutadas se encuentran inconclusas, abandonadas y no prestan ningún servicio. La intervención realizada deja al descubierto fallencias estructurales de los bloques de juegos, social y curvo, los cuales no cuentan con sistemas estructurales que permitan disipar la energía en un movimiento sísmico, en los términos establecidos en el Código de Construcciones Sismo Resistentes – NSR-10, situación que hace muy vulnerables estas edificaciones y en el estado actual no es posible el uso de estas para el centro recreacional por amenazar colapso, situación por la cual fue necesario el apuntalamiento de estas edificaciones.

Así las cosas, se torna imperativo practicar revisión al contrato de compraventa del Centro Vacacional Melgar sede b de la Policía Nacional – Dirección de Bienestar Social - DIBIE ubicado en el municipio de Melgar Departamento del Tolima, kilómetro 86 vía Bogotá – Melgar, paraje las Palmas (hoy Acapulco).



## **8.2. Plan de Estímulos e Incentivos de la Policía Nacional.**

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento realizada al FORPO, se ha identificado que se suscribió un convenio de cooperación entre PONAL y FORPO para:

"Desarrollar proyectos de adquisición de bienes y servicios destinados al servicio de bienestar, para el personal de la Policía Nacional adscrito al servicio de la seccional de Tránsito y Transporte de la Policía Metropolitana de Bogotá, para lo cual el FONDO se compromete a recibir los dineros provenientes de convenios celebrados entre la Secretaría Distrital de Movilidad y la Policía Nacional en los que se hayan destinado recursos para tal fin".

En el marco de dicho convenio, FORPO ejecutó los recursos provenientes de la DITRA, \$5.000 millones, para la celebración de contratos con terceros, entre los que se encuentran los siguientes:

- Contrato No. 192-1-2017

Objeto: « Adquisición de bonos o tarjetas de libre consumo canjeables por bienes y/o servicios para ser entregados como incentivo al personal que conforma las diferentes unidades de la Policía Nacional »

- Contrato No. 202-5-2017

Objeto: « Contratación del servicio para la realización de actividades de integración a nivel nacional para el personal adscrito a la seccional de tránsito y transporte de la Policía Metropolitana de Bogotá y su núcleo familiar »

Una vez, revisados los estudios y documentos previos para la celebración de los contratos antes mencionados, documentos que son elaborados por la DITRA, no se logra establecer el fundamento jurídico o legal que permite ejecutar dichos recursos para el desarrollo de los objetos contractuales mencionados. Se evidencia que la justificación de la necesidad de la contratación se enmarca en la naturaleza de la profesión policial y en que los mismos no cuentan con elementos para suplir necesidades de bienestar y estímulos que permitan un equilibrio físico y emocional en sus vidas.