

INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

CONTRATACIÓN DIRECTA SENADO DE LA REPÚBLICA Y PARQUE AUTOMOTOR SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES

VIGENCIAS 2021, 2022 y a 30 de junio de 2023

CDGPIF- No. 1449 2023
Noviembre de 2023

INFORME DE RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN A LA CONTRATACIÓN DIRECTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y PARQUE AUTOMOTOR DEL SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES

VIGENCIAS 2021, 2022 y a 30 de junio de 2023

Vicecontralor General en funciones de
Contralor General de la República (EF)

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado para la Gestión
Pública e Instituciones Financieras (EF)

José Ignacio Arango Bernal

Director de Vigilancia Fiscal

Héctor Mario Londoño Ríos

Supervisor

Astrid Bibiana Palacios Tobón

Equipo de auditores

Líder

Oscar León García

Integrantes del Equipo Auditor

Nirza Aliria Martínez Osorio
Ana Dairen Bejarano Roza
Teresa Toro González
Melvin Fernández Fernández
Oscar Arturo Yory Chavarro
Víctor Chitiva Acosta
Milcíades Madrigal Botero

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	4
1.1. ASUNTO EN CUESTIÓN	5
1.2. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	5
1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	6
1.4. HECHOS RELEVANTES.....	6
1.5. IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA	6
1.6. RESUMEN EJECUTIVO.....	6
1.7. DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA OBJETO Y EL ALCANCE.....	8
1.8. CRITERIOS DE AUDITORIA.....	9
1.9. EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS USADOS	11
1.10. CONCLUSIÓN.....	12
1.11. CONCEPTO	12
1.12. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	13
1.13. PLAN DE MEJORAMIENTO	14
2. RESULTADOS	15
3. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL	37

88111

Doctores

ASTRID SALAMANCA RAHIN

Directora General Administrativa

Senado de la Republica

direccion.administrativa@senado.gov.co

JOHN ABIUD RAMIREZ BARRIENTOS

Director Administrativo

Cámara de Representantes

contratación.camara@camara.gov.co

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Actuación Especial de Fiscalización (en adelante AEF) al Senado de la República (Senado) y a la Cámara de Representantes (Cámara), respecto de la contratación directa de Senado 2021 y a 30 junio 2023 y la administración de vehículos del Congreso de la República, en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras ISSAI.

Esta Actuación se adelantó de conformidad con el trámite previsto para la actuación especial de fiscalización establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0055 del 10 de noviembre de 2022 *“Por la cual se adopta la Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización CMI 01 GU 006 Guía AEF Marco ISSAI; en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI (por sus siglas en inglés), en la Contraloría General de la República”* a efectos de verificar el cumplimiento de la contratación directa del Senado 2021, 2022 y a 30 de junio de 2023 y, la administración de vehículos del Congreso de la República con las reglas contempladas en la Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007; Ley 1474 de 2011; manuales de contratación del Senado, supervisión e interventoría; y procedimientos de Gestión de Compras del Senado, entre otros.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia, una conclusión sobre si se dispone de suficiente evidencia sobre el cumplimiento de la contratación directa de Senado 2021, 2022 y

a 30 de junio 2023 y, la administración de vehículos del Congreso de la República, con base en la AEF realizada.

La AEF es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en el que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la CGR, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la AEF, las respuestas de la administración fueron allegadas dentro de los términos establecidos para el efecto.

1.1. ASUNTO EN CUESTIÓN

La contratación directa del Senado, y la verificación de la administración y control de vehículos del Congreso de la República, para las vigencias fiscales 2021, 2022 y a 30 de junio de 2023.

1.2. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

La AEF se adelantó en ejecución del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal PNVCF 2023 y fueron vinculadas las solicitudes ciudadanas nro. 2022-258438-82111-SE, 2023-274469-82111-D, 2023-274360-82111-SE, 2023-285714-82111-SE y 2023-279545-82111-SE.

Para la AEF se determinaron los siguientes objetivos:

Objetivo General

Realizar actuación especial de fiscalización al Senado de la República y a la Cámara de Representantes, respecto de:

1. Los recursos ejecutados por la Dirección Administrativa del Senado de la República a través de la modalidad de contratación directa durante las vigencias 2021, 2022 y 2023 con corte a 30 de junio.
2. Administración, manejo y control de los vehículos de propiedad del Congreso de la República, en cabeza de las direcciones administrativas del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Objetivos específicos

1. Emitir concepto sobre la gestión fiscal, contractual y presupuestal adelantada por la Dirección Administrativa del Senado de la República respecto de los recursos ejecutados a través de la modalidad de contratación directa durante las vigencias 2021, 2022 y 2023 con corte a 30 de junio.

2. Emitir concepto de la gestión fiscal adelantada por las Direcciones Administrativas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República respecto a la administración y control del parque automotor de propiedad de dichas entidades, lo que incluye, ejecución presupuestal y del gasto por concepto de mantenimiento, seguros, custodia, multas, sanciones, entre otros, y, la disposición y control de dichos inventarios.

1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

El alcance de la AEF estuvo orientado a la evaluación de la gestión fiscal, contractual y presupuestal adelantada por la Dirección Administrativa del Senado respecto de la modalidad de contratación directa durante las vigencias 2021, 2022 y, a corte junio 30 de 2023 y, la administración y control del parque automotor de propiedad la Cámara y el Senado.

1.4 HECHOS RELEVANTES

Durante la ejecución de la AEF no se presentaron hechos relevantes respecto del asunto auditado.

1.5 IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA

En virtud de las funciones constitucionales asignadas a la Contraloría General de la República (CGR) en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, así como la Resolución Orgánica nro. 052 del 15 de julio del 2022, proferida por el Despacho del Contralor General de la República. Esta Actuación se adelantó de conformidad con el trámite previsto para la actuación especial de fiscalización, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica nro. 0055 del 10 de nov de 2022 *“Por la cual se adopta la Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI (por sus siglas en inglés), en la Contraloría General de la República”*

1.6 RESUMEN EJECUTIVO

Como resultado de la AEF, la CGR determinó 4 hallazgos relacionados con la contratación directa del Senado y un beneficio fiscal por \$79.153.406 con respecto al parque automotor del Senado por el reintegro del valor del vehículo hurtado con placas BWS198 con ocasión de la observación comunicada por la CGR.

DENUNCIAS CONTRATACIÓN DIRECTA SENADO

2022-258438-82111-SE

La solicitud ciudadana hace relación a hechos conocidos a través de los medios escritos de comunicación, se dio a conocer la denuncia de origen parlamentario donde se alerta sobre presuntas irregularidades en la suscripción y ejecución de los convenios Nros.: 784 de 2022, 1561 de 2021, 983 de 2022 y, 984 de 2022.

Frente a las denuncias descritas, la CGR dio respuesta de fondo con oficios 2023IE0061597 del 20 de junio 2023 y 2023EE0100139 del 21 de junio 2023 sin que se evidencie riesgo fiscal en los contratos interadministrativos 983 y 984 de 2022 suscritos entre el Senado de la República y la Sociedad NIT 900861269-2.

De igual forma, con oficio 2023IE0041873, la CGR dio respuesta de fondo con relación a la denuncia de origen parlamentario, por las posibles irregularidades presentadas en el contrato interadministrativo 784 de 2022 suscrito entre el Senado de la República y la empresa con NIT 890309152-9, sin que se evidencie riesgo fiscal en el mencionado contrato.

Igualmente, en el análisis del contrato No. 1561 de 2021, no se evidenciaron situaciones que afecten el patrimonio público del Estado o que generen un detrimento al mismo.

2023-274469-82111-D acumulada con la 2023-274360-82111-SE

La solicitud refiere una alerta ciudadana, en la cual se ponen en conocimiento de la CGR posibles irregularidades en la contratación pública relacionado con los convenios interadministrativos 1561 de 2021, 784 de 2022, 983 de 2022, y 984 de 2022. La CGR mediante oficio 2023EE0106462 del 30 de junio de 2023 dio respuesta de trámite, mediante la cual se informa que, se dará respuesta de fondo el 24 de diciembre de 2023

Frente a esta última radicación se proyectó de respuesta de fondo en el que se da a conocer el contenido de las respuestas de fondo a los contratos 784, 983 y 984 de 2022; así mismo y en lo que refiere al convenio interadministrativo 1561-2021, celebrado entre el Senado de la República y la Sociedad con NIT 900861269-2, se concluye: "(...) De acuerdo a la revisión adelantada a la documentación del contrato aportada por el Senado, no se evidencia detrimento del patrimonio estatal por posibles sobrecostos, toda vez que el valor del contrato fue el más económico en comparación con las demás firmas que participaron en el proceso de contratación; así mismo durante la ejecución del contrato no se presentaron adiciones al presupuesto el cual se ejecutó en su totalidad. Sin embargo, se presentan deficiencias en la ejecución contractual relacionadas con el almacenamiento y utilización de los bienes adquiridos en ejecución del citado contrato (...)"

2023-285714-82111-SE

La solicitud ciudadana se refiere a "denuncias de contratación a una empresa de impresión POR PARTE DE UNA CANDIDATA A LA REELECCIÓN GUBERNAMENTAL POR MEDIO DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS (y del mismo congreso); relacionados con los contratos de la SE 2023-274469-82111-D. Se proyectó proyecto de respuesta a la denuncia 2023-285714-82111-SE, donde se informa al denunciante que este organismo de control no ha identificado hechos que afecten el patrimonio público del Estado o que generen un detrimento al mismo.

DENUNCIA PARQUE AUTOMOTOR CAMARA

2023-279545-82111-SE

El origen de la solicitud ciudadana corresponde a un medio de comunicación, donde se informa; “Encartados: en la Cámara de Representantes no han podido ‘deshacerse’ de 47 camionetas blindadas viejas que permanecen arrumadas en los parqueaderos. La Cámara no ha logrado deshacerse de 47 lujosas camionetas blindadas que no se usan. El mantenimiento anual cuesta cerca de 1.000 millones de pesos.”

Del análisis realizado por la CGR, se estableció que la Cámara realizó proceso de subasta a través de la licitación Pública LP_001_2023, publicada en el SECOP II, el 23 de mayo de 2023.

Producto de la Licitación, el proceso fue adjudicado, y el 03 de agosto de 2023 se suscribió el contrato No. CEP_1610_2023, celebrado entre la Dirección administrativa de la Cámara y la persona jurídica identificada con NIT 830.117701-1 y en el cual el contratista ofertó por 39 vehículos y 3 motos por \$2.568.435.800 y en contraprestación y después de realizarse la firma del otro sí 01, ofreció la entrega de 6 camionetas y el remanente en efectivo, a la fecha el contrato se encuentra en ejecución y no se evidenciaron situaciones que afecten el patrimonio público del Estado o que generen un detrimento al mismo.

1.7 DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA OBJETO Y EL ALCANCE

La contratación directa, es una de las modalidades de selección del contratista contemplado en las normas que regulan la contratación estatal la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007; y en el numeral 4.5.5.1. SELECCIÓN DEL CONTRATISTA del Manual de Contratación PC-Ma01-V04 del Senado. El Senado en las vigencias 2021, 2022 y a 30 de junio de 2023, suscribió 4.159 contratos en diferentes modalidades por \$252.287.530.433

Del total de contratación del Senado para las vigencias sujetas a evaluación, la modalidad de contratación directa corresponde a 4.119 contratos por \$229.952.009.211 que representa 91.15% del total de la contratación. La muestra establecida fue de \$142.029.444.995 que corresponde al 61.76% de la contratación directa, representados en 65 contratos, los cuales equivalen al 1.58% de total de contratos, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 01
Contratación Directa Senado y Muestra 2021 – 2022 hasta 30 junio 2023
(en pesos)

CONTRATACION DIRECTA SENADO			
Año	Concepto	Número de Contratos	Valor (\$)
2021	Total contratación	1574	99.411.369.312,00
	Muestra	20	71.384.986.552,00
	Participación	1,27%	71,80%
2022	Total contratación	1671	103.242.113.812,52
	Muestra	27	64.705.563.684,00
	Participación	1,62%	62,67%

CONTRATACION DIRECTA SENADO			
2023	Total contratación	874	27.298.526.087
	Muestra	18	5.938.894.759
	Participación	2,06%	21,76%
Totales	Total contratación	4119	229.952.009.212
	Muestra	65	142.029.444.995
	Participación	1,58%	61,76%

Fuente: Dirección administrativa SENADO

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Para la evaluación de la contratación directa se verificó el cumplimiento normativo en la fase de planeación, de acuerdo con la necesidad a satisfacer descrita en los estudios previos. Para la ejecución contractual, se verificó el cumplimiento y la entrega de los bienes y servicios, los pagos realizados, incluyendo el análisis de los soportes financieros y documentos de la cadena presupuestales.

Co relación al parque automotor del Congreso, el Senado posee un parque automotor a 31 de diciembre de 2022 de 55 vehículos registrados por valor de \$3.716.786.434; y la Cámara posee 69 vehículos por valor de \$3.742.409.000.; a los cuales se le realizó la inspección física para determinar la existencia de estos, como también el análisis de las situaciones o eventualidades surgidas, como son, actas de bajas, ventas, procesos de licitación, entre otras.

Así mismo, se evaluó la ejecución presupuestal, el gasto por concepto de mantenimiento, se verificaron los registros contables y sus diferentes imputaciones (depreciaciones, avalúos, gastos por mantenimiento, gastos de combustible, seguros, multas, impuestos, entre otros). Así mismo, se evaluará el proceso de las bajas, cesiones, y sus registros contables.

1.8 CRITERIOS DE AUDITORIA

Tabla No.02
Fuentes y Criterios AEF

Tipo norma / fecha	Tema	Artículos
Constitución Política de Colombia del 20/07/1991	<i>La asamblea nacional constituyente decreta, sanciona y promulga la constitución nacional colombiana vigente de 1991.</i>	Arts. 206 y 209 – Principios de la función administrativa
Ley 80 del 28/10/1993	<i>Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Compila los aspectos generales que rigen a la entidad en materia de contratación pública</i>	Aplica en su totalidad
Ley 87 de 1993	<i>Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismo del Estado.</i>	Artículo 2
Ley 489 de 1998	<i>Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.</i>	Artículo 3 y parágrafo

Ley 789 de 2022	<i>Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social, y se modifican algunos artículos del Código sustantivo del trabajo</i>	Artículo 50. Aportes de seguridad social
Ley 1150 del 16/07/2007	<i>Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.</i>	Capítulo I Arts. 1, 2, 5, 10, 11 y 23 Capítulo VII: Arts. 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 88, 89, 90, 91, 92 y 94.
Ley 1437 del 18/01/2011	<i>Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</i>	Arts. 3,4,5,6,7,8,9,11,12 Título II, Capítulo I Art. 13 al 33.
Ley 1474 del 12/07/2011	<i>Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.</i>	Capítulo I, Arts. 1, 2, 5, 10; Capítulo VII: Arts. 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 88, 89, 90, 91, 92 y 94.
Decreto 1068 de 2015	<i>Por el cual se expide el decreto único del sector hacienda y crédito público</i>	Artículo 2.8.4.6 – parágrafo 3
Decreto Ley 1082 del 26/05/2015	<i>Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional</i>	Artículo 2.2.1.2.1.4.9 Contratos de Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión Artículo 2.2.1.1.1.7.1 Publicidad en el Secop
Decreto 1008 de 2018	<i>Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de gobierno digital</i>	Artículo 2.2.9.1.2.2
Decreto 1860 de 2021	<i>Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin reglamentar el sistema de compras públicas.</i>	Arts. 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas.
Sentencia del Consejo de Estado del 31 enero de 2011	<i>Planeación contractual</i>	
Sentencia C840 de 2001	<i>Daño fiscal</i>	
Circular Externa 01 del 02/09/2020	<i>Obligatoriedad del uso del SECOP II en el 2020</i>	Aplica en su totalidad
3GJCP1 Manual de contratación (Ver.001 – FV. 13/12/2019)	<i>Manual de Contratación Cámara de Representantes</i>	Aplica en su totalidad
3GJCP4 Manual de supervisión e interventoría (Ver.001 – FV. 13/12/2019)	<i>Manual de supervisión e interventoría Cámara de Representantes</i>	Aplica en su totalidad
3GJCP7 Procedimiento de supervisión e interventoría (Ver.001 – FV. 13/12/2019)	<i>Procedimiento de supervisión e interventoría Cámara de Representantes</i>	Aplica en su totalidad
Manual de contratación PC-Ma01- V 03 de 2021	<i>Manual de contratación Senado de la República.</i>	Aplica en su totalidad
Manual de contratación PC-Ma01- V04 del 28/11/2022	<i>Manual de contratación Senado de la República</i>	Aplica en su totalidad
Manual de supervisión e interventoría -PC-Ma02 V08 del 28/11/2022	<i>Manual de supervisión e interventoría Senado de la República.</i>	Aplica en su totalidad
Procedimiento pre-contractual - PC-Pr02-V07 del 28/11/2022	<i>Procedimiento pre- contractual Senado de la República.</i>	Aplica en su totalidad

Procedimiento - contractual - PC-Pr03-V06 del 28/11/2022	<i>Procedimiento contractual Senado de la República.</i>	Aplica en su totalidad
Procedimiento post - contractual - PC-Pr02-V06 del 28/11/2022	<i>Procedimiento post-contractual Senado de la República.</i>	Aplica en su totalidad
Caracterización de proceso Gestión de Compras y Contratación – PC-Ca01- V03 del 15/12/2020	<i>Caracterización de proceso Gestión de Compras y Contratación Senado de la República.</i>	Aplica en su totalidad
Procedimiento contractual gestión de compras y contratación PC-Pr03 V6 28 de noviembre de 2022	<i>Procedimiento Gestión de compras</i>	Aplica en su totalidad
Normatividad Presupuestal		
Decreto 111 del 15/01/1996	<i>Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto</i>	Aplicación general del estatuto
Normatividad Contable		
Resolución 533 de 2015	<i>Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública - RCP, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y sus modificatorias expedidas por la Contaduría General de la Nación - CGN</i>	Aplica en su totalidad

Fuente: Plan de Trabajo AEF

Elaboró: Equipo Auditor CGR

1.9 EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS USADOS

La naturaleza jurídica del Senado y de la Cámara es pública y en materia contractual se rigen por la Constitución Política, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1437 de 2011, Ley 1474 de 2011, las demás normas aplicables a la función pública y el Manual de Contratación del Senado.

Con respecto a la contratación del Senado de la muestra seleccionada, se realizó análisis documental a la etapa precontractual, respecto al cumplimiento de la normatividad aplicable, cumplimiento de requisitos de los proponentes y la alineación de la necesidad y el Plan de Adquisiciones.

En la evaluación de la etapa de ejecución, se verificó el cumplimiento de obligaciones, de los bienes y servicios recibidos e implementados de acuerdo con los pagos realizados, se revisó la cadena presupuestal, los soportes respectivos y que los mismos satisfagan la necesidad que dio origen a la contratación. Se realizó visitas para corroborar la existencia de los bienes y servicios ofertados, reuniones con los supervisores de los contratos y se circularizó con terceros para confirmar información referente al asunto auditado.

Así mismo, se evaluó el seguimiento y supervisión durante la ejecución de los contratos para el total de la muestra contractual seleccionada y en los casos que corresponde se verificó la etapa postcontractual.

Con relación al parque automotor tanto de Senado como Cámara, se realizaron inspecciones físicas a los vehículos y se corroboró la titularidad de los mismos a través de las plataformas de las oficinas de tránsito. Así mismo se analizó los soportes documentales de la licitación pública LP 001 de 2023 correspondiente a la subasta de vehículos y motos realizada por la Cámara de Representantes.

1.10 CONCLUSIÓN

CONTRATACION DIRECTA SENADO – Opinión Modificada

Sobre la base del trabajo efectuado, descrito en este informe, consideramos que, salvo en lo referente a las falencias en la etapa de planeación en cuanto a la estimación de riesgos y determinación del valor contractual, debilidades de supervisión en la verificación de informes, suministro de personal, almacenamiento de bienes adquiridos y deficiencias en la publicación en Secop, nada hemos observado que nos lleve a considerar que la materia objeto no cumple en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados y relacionados en el numeral 1.8.

PARQUE AUTOMOTOR SENADO – Opinión no Modificada

Sobre la base del trabajo realizado, descrito en este informe, nada hemos observado que nos lleve a considerar que la materia objeto no cumple en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados y relacionados en el numeral 1.8.

PARQUE AUTOMOTOR CÁMARA – Opinión no Modificada

Sobre la base del trabajo realizado, descrito en este informe, nada hemos observado que nos lleve a considerar que la materia objeto no cumple en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados y relacionados en el numeral 1.8.

1.11 CONCEPTO

En concepto de la CGR de acuerdo con la evaluación adelantada, el Senado atendió en su totalidad las normas relacionadas con la contratación en los citados en los criterios. Salvo en lo referente a, deficiencias en la etapa de planeación en cuanto a la estimación de riesgos, determinación del valor contractual y verificación de hojas de vida del personal requerido y ofertado.

Respecto a la etapa de ejecución contractual, debilidades en la supervisión respecto a: falencias en la verificación de los informes que soportan los pagos, los cuales presentan errores en el registro de actividades, suministro de personal, inadecuado almacenamiento de los bienes adquiridos que no han sido puestos en servicio ausencia de verificación de los pagos a seguridad social y parafiscales por parte de los contratistas e incumplimiento en el principio de publicidad de los contratos, al no registrarse la totalidad de los documentos que conforman el expediente contractual en el aplicativo SECOP II, entre otros.

Lo relacionado con el análisis presupuestal para la muestra de contratación establecida, la entidad dio cumplimiento con la normatividad aplicable y el manejo correcto de la cadena presupuestal.

Con relación al parque Automotor del Senado, se constató que la entidad no realizó los trámites oportunos para recuperar el valor del vehículo con placa BWS198, hurtado en el año 2021 y del cual la aseguradora no cubrió el siniestro, sin embargo, con fecha 22 de noviembre se realiza el reintegro del valor generando un beneficio de auditoría por \$79.153.406

Referente al Parque Automotor de la Cámara, los vehículos que se encontraban en parqueaderos se ofertaron en la subasta LP-001 de 2023 y se suscribió el contrato 1610 de 2023 por 39 vehículos y 3 motos, el cual se encuentra en ejecución.

1.12 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron cuatro (4) hallazgos administrativos y un posible beneficio de auditoría por valor de \$79.153.406

Tabla No.03
Relación Hallazgos

NUMERO HALLAZGO	DESCRIPCIÓN	INCIDENCIA	VALOR FISCAL
Hallazgo No. 1	Contratos 793, 1100, 1399 de 2022, 090, 094 y 528 DE 2023. Debilidades en la supervisión y seguimiento a la ejecución del contrato, falencias en la verificación de los informes que soportan los pagos, los cuales presentan errores en el registro de actividades que no se encuentran asociadas con la obligación, como también, inconsistencias en la verificación de las hojas de vida del personal técnico especializado requerido y ofertado y de los documentos que soportan los pagos de seguridad social. Lo que no da certeza del cumplimiento del contratista y su desempeño a través de los profesionales que efectivamente laboraron, incumpliendo el manual de supervisión en lo relacionado con la obligación de verificar los pagos de seguridad social y posible evasión del contratista sobre los pagos de parafiscales.	A	
Hallazgo No. 2	Contrato 770 de 2023. Debilidades en la supervisión del contrato al certificar y autorizar el pago sin tener en cuenta que la fecha de suscripción del acta de inicio fue a partir del 10 de abril, lo que conlleva a reconocer y pagar un arriendo entre el 01 al 9 de abril de 2023.	A	
Hallazgo No. 3	Contrato Interadministrativo 1564 de 2021. Inadecuado almacenamiento de los bienes adquiridos que no han sido puestos en servicio. Lo anterior podría conllevar un riesgo fiscal ya que los equipos adquiridos podrían deteriorarse o perderse, debido a las condiciones deficientes e inseguras de almacenamiento;	A	

	adicionalmente las licencias de software adquiridas que ya se pusieron en funcionamiento están en riesgo de perder vigencia.		
Hallazgo No. 4	Planeación y ejecución contractual. Deficiencias de control en la etapa de planeación contractual en la determinación de riesgos, falencias en la publicación en el aplicativo SECOP de los documentos contractuales, concentración de funciones no acorde con los roles definidos en el procedimiento de contratación, ambigüedad en la determinación del valor contractual del primer pago y ausencia de verificación de aportes de pagos de parafiscales.	A	

A: Administrativo

Fuente: Comunicaciones enviadas y recibidas AEF

Elaboró: Equipo Auditor

1.13 PLAN DE MEJORAMIENTO

El Senado de la República, debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos relacionados en el presente informe, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas Informes (SIRECI), les solicitamos remitir copia del registro de radicación del presente informe en la Entidad a los correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jenny.prieto@contraloria.gov.co y proceda según lo determinado en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0064 del 4 de octubre de 2023.

Atentamente,



JOSÉ IGNACIO ARANGO BERNAL
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras (EF)

Revisó: Héctor Mario Londoño Ríos, Director de Vigilancia Fiscal
Astrid Bibiana Palacios Tobón - Supervisora de AEF

Elaboró: Equipo Auditor:

Oscar León García - Líder Auditoría
Nirza Aliría Martínez Osorio
Ana Dairen Bejarano Rozo
Teresa Toro González
Melvin Fernández Fernández
Oscar Arturo Yory Chavarro
Milciades Madrigal Botero
Víctor Chitiva Acosta

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial CES, Acta No. 24 del 29 de noviembre de 2023

2. RESULTADOS

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados a la contratación directa del senado específicamente a la muestra seleccionada, y al parque automotor de Senado y Cámara, como resultado se establecieron cuatro (4) hallazgos administrativos, así:

CONTRATACION DIRECTA SENADO

Criterios generales aplicables a los hallazgos

La Constitución Política de Colombia, artículo 2 Fines esenciales del Estado, 6 responsabilidad de los servidores públicos y 209 Principios de la función administrativa
Ley 80 de 1993, artículo 25 Principio de Economía, artículo 26 principio de responsabilidad y artículo 51 responsabilidad de los servidores públicos
Ley 489 de 1998, artículo 3 Principios de la Función Administrativa
Ley 1474 de 2011, artículo 83 Supervisión e interventoría contractual

Hallazgo No. 1 Supervisión Contractual CDPS-SEN-793, CDPS-SEN-1100 de 2022, CDPS-SEN-1399 de 2022, CD-SEN 090, CD-SEN 094 Y 528 DE 2023

Manual de supervisión e interventoría del Senado -PC-Ma02- V07 del 15 de diciembre de 2021, adoptado por Acta 010 de 2020

5.8.2 Obligaciones durante la ejecución del contrato.

“Verificar que el contratista suministre y mantenga el personal o equipo ofrecido, con las condiciones e idoneidad pactadas, y exigir su reemplazo en condiciones equivalentes cuando fuere necesario

“Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato y demás documentos contractuales.

(...)

Revisar las facturas o cuentas de cobro presentadas por el contratista, verificando que en ellas se consignen claramente el concepto y valor del servicio prestado y de los bienes entregados y que correspondan con la ejecución del objeto, obligaciones y actividades pactadas y plazos convenidos”.

(...)

Verificar para efectos de pago, que el contratista este cumpliendo con las obligaciones de afiliación y pagos al sistema de seguridad social integral, ARL y aportes parafiscales, según sea el caso, e informar en caso de existir incumplimiento de estas obligaciones”.

Manual de contratación del Senado PC-Ma01- V03 de 2021 del 24 de mayo de 2020, adoptado mediante Acta 03 de 2021.

En su artículo 4.5.4 PLANEACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL, señala; *“Toda la gestión contractual del Senado de la República se fundamenta en una planeación previa que pretende el cumplimiento de los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la entidad. Este principio tiende a evitar que la selección de un contratista, la suscripción de un contrato, su ejecución y liquidación, sea producto de la improvisación (...).”*

1. Contrato CDPS-SEN-793-2022

El Senado de la República suscribió el Contrato 793-2022 el 27 de julio de 2022 con la empresa identificada con NIT 900.555.413 -5, con el objeto de prestar “servicios de apoyo y acompañamiento técnico dentro de la ejecución del proyecto de Inversión “Ampliación y actualización del sistema integrado de seguridad del Senado de La República”, por \$504.000.000, plazo 6 meses hasta el 31 de diciembre de 2022 y fecha de inicio 22 de julio de 2022¹.

Vistos los documentos de la ejecución contractual y que obran como soporte de los pagos uno al seis, se encontró:

- En los documentos “certificación para pago de cuenta” y el “informe de actividades”, que cuentan con el nombre del supervisor, no existe evidencia de la revisión y aval por parte de la supervisión para cada uno, por cuanto los documentos solo están suscritos por el contratista.
- La Central de Cuentas del Senado de la República, con el correo del 12 de agosto de 2022 hace devolución de la cuenta para el primer pago, debido a: “En la actividad relacionada para la obligación 9, se relaciona una actividad de una fecha para la cual la firma no tenía contrato con la entidad”. Lo que evidencia inconsistencias en los soportes del pago # 01, que si bien fueron subsanados por la revisión de la central de cuentas, no fueron advertidos previamente en la revisión que efectuó la supervisión.

2. Contrato CDPS-SEN-1100-2022

El Senado suscribió el Contrato 1100-2022 el 13 de septiembre de 2022 con la persona jurídica identificada con el NIT 900.329.128-2, con el objeto de “Prestación de servicios como persona jurídica para brindar acompañamiento jurídico especializado a la División de Recursos Humanos del Senado de la República en el marco de las situaciones requeridas por ésta en los temas referentes a Talento Humano”, por un valor inicial \$259.420.000, plazo hasta el 31 de diciembre de 2022 y fecha de inicio 14 de septiembre de 2022².

El 7 de noviembre de 2022 se suscribió otrosí modificatorio del contrato donde se incluyó una obligación específica a cargo del contratista a partir del 8 de noviembre de 2022 y se adicionó \$20.493.333, quedando el valor total del contrato en \$279.913.333, la actividad agregada es:

“15. Servir de enlace entre la Dirección General Administrativa y la División de Recursos Humanos para la coordinación, apoyo, seguimiento y asesoría en las actividades desarrolladas por la Caja de Compensación con que tenga convenio la Entidad”.

¹ Certificado de Disponibilidad Presupuestal- CDP No. 15122 del 20 de julio de 2022 por \$504.000.000 y Registro Presupuestal - RP 96522 del 22 de julio de 2022

² Certificado de Disponibilidad Presupuestal- CDP No. 19822 del 24 de agosto de 2022 y Registro Presupuestal - RP 132522 del 13 de septiembre de 2022.

En el pago No.4 se incluyó la obligación específica¹ “Servir de enlace entre la Dirección General Administrativa y la División de Recursos Humanos para la coordinación, apoyo, seguimiento y asesoría en las actividades desarrolladas por la Caja de Compensación con que tenga convenio la Entidad”, para lo cual se adicionó \$20.493.333. En las actividades efectuadas durante el periodo, se detalla:

Tabla No.1 Obligación No. 17 – informe noviembre 2022 Cto1100

Obligaciones específicas del contrato	Actividades realizadas durante el periodo
<p>“17. Servir de enlace entre la Dirección General Administrativa y la División de Recursos Humanos para la coordinación, apoyo, seguimiento y asesoría en las actividades desarrolladas por la Caja de Compensación con que tenga convenio la Entidad”.</p>	<p>“Se atendieron los requerimientos y actuaciones profesionales que fueron asignados en el trámite de asuntos propios del área de Recursos Humanos del Senado de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se atendió el caso de una funcionaria, se levantó el acervo probatorio, se acompañó al secretario de la comisión y se plantearon estrategias para el manejo del caso. - Se emitió concepto respecto al contrato de emisión de bonos para el quinquenio a través de recursos del tesoro público. - Se emitió respuesta a la petición de la funcionaria. Para dar respuesta a la petición, se visitaron las Oficinas de Urgencia Médica con el fin de revisar la historia clínica y recoger los insumos. - Se emitió respuesta a la petición de permiso remunerado por 3 días, presentado por la funcionaria <p>Se atendieron las actividades de enlace entre la Dirección General Administrativa y la División de Recursos Humanos para la coordinación, apoyo, seguimiento y asesoría en las actividades desarrolladas por la Caja de Compensación con que tenga convenio la Entidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se revisó la póliza de cumplimiento por responsabilidad extracontractual para el evento de fin de año del Senado de la República, con novedad en el a terminación de la vigencia”

Fuente: Información suministrada por el Senado

Por lo tanto, las actividades realizadas para esta obligación y que soportan la ejecución de la adición corresponden a gestiones propias del área de Recursos Humanos del Senado, y de acuerdo a la descripción no corresponden a la obligación de enlace con la Caja de Compensación, acciones que no justifican la adición del contrato por \$20.493.333.

3. Contrato CDPS 090 de 2023

El Senado suscribió el Contrato CDPS-SEN 090-2023, con empresa identificada con NIT 901408027-1, con el objeto de “La prestación de servicios de apoyo y acompañamiento técnico especializado para la operación de medios tecnológicos para la seguridad del Senado de la República”, por valor de \$1.500.100.000 y adicionado el 26 de mayo de 2023 en \$92.400.000, para un valor total de

¹ Otrosí No.1 del contrato

\$1.592.500.000,plazo hasta el 30 de agosto de 2023 a partir del acta de inicio, es decir a partir del 8 de febrero de 2023.

En el informe 01 presentado por el contratista, relacionan 29 personas que laboraron en el mes de febrero 2023, sin embargo, en los estudios previos, y propuesta requieren y ofrecen 41 profesionales, de los cuales no reposan los pagos a seguridad social y parafiscales de este personal, además la supervisión no advierte la diferencia de personal laborando Vs el personal ofertado.

4. Contrato CDPS-SEN 094-2023

El Senado suscribió el Contrato CDPS-SEN-094, con la empresa identificada con NIT 816007117, con el objeto de la *“Prestación de servicios de apoyo y acompañamiento técnico a la Dirección General Administrativa en el marco de la ejecución del proyecto de Inversión "Ampliación Y Actualización del Sistema Integrado de Seguridad del Senado de la Republica", por valor de \$727.270.000, plazo hasta el 31 de agosto de 2023 y fecha de inicio acordada para el 17 de febrero de 2023.*

Se observaron debilidades en la supervisión y seguimiento a la ejecución del contrato, en la verificación de las hojas de vida del personal técnico especializado ofertado y requerido; así como, ausencia de verificación de los pagos a seguridad social, no obstante haber sido requeridos estos soportes a la entidad.

5. Contrato No. CD-SEN-1399-2022

El Senado suscribió el Contrato No. CD-SEN-1399-2022, con la empresa identificada con NIT 900.128.365-9, con el objeto de *“prestación de servicios especializados como persona jurídica en la dirección general administrativa del Senado de la República, brindando apoyo a la supervisión administrativa, financiera, contable, jurídica y técnica de los siguientes contratos 1561, 699, 1531, 1564 de 2021 y 984, 783, 796, 784, 983 de 2022”, por \$486.295.880, plazo hasta el 31 de diciembre de 2022 y fecha de inicio 11 de octubre de 2022.*

Las obligaciones específicas del contrato y ofertadas por el contratista son; *“El contratista deberá ejercer funciones de apoyo a la supervisión de manera integral, desde la suscripción del contrato y hasta su terminación y/o liquidación, según corresponda, tal como lo sugiere la Guía emitida por la Agencia de Compras Colombia Compra Eficiente, la cual se puede verificar en el enlace: (...)*

El alcance del apoyo a la supervisión de los nueve (9) contratos frente a los cuales se ofertan los servicios son los siguientes:

- 1) *Contar con una plataforma tecnológica de seguimiento a la ejecución de contratos.*
- 2) *Seguimiento administrativo (...)*
- 3) *Seguimiento Financiero y Contables: (...)*
- 4) *Seguimiento Jurídico: (...)*
- 5) *Seguimiento técnico.”*

Revisados los documentos de la ejecución contractual, allegados como soportes de los pagos, se encontró:

- En los informes del contratista avalados por la supervisión no reposa:
- a) evidencia del **personal técnico especializado** que ejecutó el objeto,
- b) verificación por parte del supervisor del contrato de los profesionales ofertados,
- c) las planillas de pagos de seguridad social y aportes parafiscales de este personal.

6. Contrato 528 de 2023

El Senado de la República suscribió el Contrato CDPS-SEN-528-2023, con persona jurídica identificada con NIT 900986568-7 y con la empresa identificada con NIT 900.504.821-9, con una participación del 50% cada una, y cuyo objeto fue: *“la prestación de servicios especializados como persona jurídica en la Dirección General Administrativa del Senado de la República, como apoyo a la supervisión administrativa, financiera y contable, jurídica y técnica en la etapa en la que se encuentra cada uno de los siguientes contratos 1561, 1564 de 2021 y 783, 784, 983, 984 de 2022 y 491 de 2023, en la etapa en la que se encuentra cada uno de ellos.”*, por valor de \$720.000.000, plazo hasta el 30 de agosto de 2023 y fecha de inicio 6 de marzo de 2023.

En cuanto a los perfiles profesionales ofertó; *“Considerando la importancia estratégica y la referida complejidad contractual de estos contratos, el ejercicio de la supervisión requiere un apoyo interdisciplinario altamente calificado, siendo necesario contar con el respaldo de servicios experiencia e idoneidad jurídica, administrativa, técnica, financiera y contable”*; no se encuentran documentos que prueben que todos los perfiles profesionales requeridos en el acápite aspectos técnicos de los estudios previos y ofertados por el contratista, hayan participado en la ejecución del contrato; condiciones estas que determinaron el tipo y modalidad del contrato de prestación de servicios- contratación directa y establecer el valor del mismo.

Las situaciones evidenciadas se presentaron por debilidades en la supervisión y seguimiento a la ejecución del contrato, falencias en la verificación de los informes que soportan los pagos, los cuales presentan errores en el registro de actividades que no se encuentran asociadas con la obligación, como también, inconsistencias en la verificación de las hojas de vida del personal técnico especializado requerido y ofertado y de los documentos que soportan los pagos de seguridad social. Lo que no da certeza del cumplimiento del contratista, a través de la ejecución de sus obligaciones y su desempeño a través de los profesionales que efectivamente laboraron.

Lo anterior, contraviene las disposiciones contenidas en el Manual de Supervisión en cuanto a la revisión de las facturas o cuentas de cobro presentadas por el contratista, verificando que en ellas se consignen claramente el concepto y que correspondan con la ejecución del objeto, obligaciones y actividades pactadas, así como en lo relacionado con la verificación de la ejecución de las obligaciones pactadas y el suministro de personal ofertado por el contratista para desarrollar el objeto contractual.

Respuesta del Senado

Con relación al contrato 793 de 2022, señala:

“(…)

- *En cuanto a la firma de la certificación para pago de cuenta y el informe de actividades realizadas durante el periodo no cuentan con la firma de la Supervisora del contrato, nos permitimos informar que se entienden firmados estos documentos con el envío desde el correo cuentas.direccion@senado.gov.co, único correo autorizado por la Directora General para trámite y envío de cuentas para pago.*
- *Tal como lo observa el ente de control, la cuenta se devolvió por errores en el informe que fueron subsanados por el contratista, y que una vez subsanados se dio el correspondiente trámite de pago, por lo cual no hay lugar a observación alguna.*

Por lo anterior, se deja claridad que la administración no incurrió en mala planeación contractual, ni se aceptaron y autorizaron pagos sin los debidos soportes de ejecución, por lo cual se solicita al Ente de Control retirar esta observación del informe final. (...)

Referente al contrato 1100 de 2022, señala:

“(…) no se encontraba incluida dentro de las actividades establecidas inicialmente dentro del contrato, ya que para los temas relacionados con la caja de compensación no existía un enlace y asesoría para el efecto. Si se puede observar frente al resto de informes de ejecución las actividades realizadas no tienen correlación con las presentadas en el informe de ejecución de noviembre de 2022. (...)

Con respecto al contrato 090 de 2023, el Senado señala:

(…)

En carpeta comprimida win zip denominada “SOPORTES HV EJECUCION C-090-2023” se anexan hojas de vida del personal.

Frente a la seguridad es importante precisar lo siguiente:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, que reza:

“ARTÍCULO 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.

(…)

Con relación al contrato 094 de 2023, el Senado menciona:

“En carpeta comprimida win zip denominada “SOPORTES HV EJECUCION C-094- 2023” se anexan hojas de vida del personal.

Frente a la seguridad es importante precisar lo siguiente:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, que reza: (...)

En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento.

Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cuál en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución.

Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta.

Para poder ejercer el derecho de movilidad de Administradora de Riesgos Profesionales o Caja de Compensación, el empleador se debe encontrar al día con los sistemas de salud y pensiones”.

Así las cosas, la entidad verificó para los pagos de dicho contrato, la certificación expedida por el revisor fiscal, tal como lo establece la ley”.

Para el contrato 1399 de 2022 y 528 de 2023 la entidad no da respuesta al respecto.

Análisis de la respuesta

Con respecto al contrato 793 de 2022, el Senado señala que “*se entienden firmados estos documentos con el envío desde el correo cuentas.direccion@senado.gov.co”, sin embargo, la remisión desde el citado correo electrónico no reemplaza la suscripción de los documentos de informe de actividades y de certificación para pago de cuenta, no maneja firma electrónica y no permite contar con la certeza del remitente ya que el contenido del mismo tampoco señala el nombre del Supervisor, por lo que no es de recibo el argumento.*

Menciona el Senado, que la Central de cuentas realizó la devolución por: “*la actividad relacionada para la obligación 9, se relaciona una actividad de una fecha para la cual la firma no tenía contrato con la entidad*”; no obstante haber sido corregida la inconsistencia, se mantiene este ítem en cuanto a las fallas de la supervisión, pues en la certificación para pago y el VB del informe de ejecución no se advierte este error.

Así las cosas, lo observado se mantiene por la omisión a la obligación del supervisor en la certificación “*del cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas para cada pago, aprobando oportunamente las facturas o cuentas de cobro presentadas por el contratista*”, según lo señala el Manual de supervisión.

Con respecto al contrato 1100 de 2022, en la respuesta señala que la actividad no se encontraba establecida en el contrato, pero no se indica que para la ejecución de esta

obligación específica se atendieron otras actividades que no se relacionan con los temas de la caja de compensación, así:

“Se atendieron los requerimientos y actuaciones profesionales que fueron asignados en el trámite de asuntos propios del área de Recursos Humanos del Senado de la República”

“Se atendió el caso de una funcionaria ... Comisión Séptima-, se levantó el acervo probatorio, se acompañó al secretario de la comisión y se plantearon estrategias para el manejo del caso”.

“Se emitió concepto respecto al contrato de emisión de bonos para el quinquenio a través de recursos del tesoro público”.

“Se emitió respuesta a la petición de la funcionaria ... Para dar respuesta a la petición, se visitaron las Oficinas de Urgencia Médica con el fin de revisar la historia clínica y recoger los insumos”.

“Se emitió respuesta a la petición de permiso remunerado por 3 días, presentado por ...”

Esta situación no fue advertida por el supervisor, quien omitió la verificación de las actividades realizadas y consignadas en el informe de ejecución presentado por el contratista, las cuales no corresponden con la obligación específica pactada en la adición.

Para los contratos 090 y 094 de 2023, el Senado remite con la respuesta las hojas de vida de los profesionales ofertados para los contratos, sin embargo, estos soportes no dan certeza del vínculo de estos profesionales con los contratistas y su participación en la ejecución de los citados contratos.

Con respecto a los pagos de seguridad social del personal suministrado, la entidad cita el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y señala que la obligación se cumple con la certificación expedida por el revisor fiscal de estar al día en los pagos. Al respecto la CGR, precisa que el Manual de supervisión e interventoría del Senado -PC-Ma02 V08 del 28/11/2022 numeral 5.8.2, señala respecto de las Obligaciones durante la ejecución del contrato:

(...)

- Verificar que el contratista suministre y mantenga el personal o equipo ofrecido, con las condiciones e idoneidad pactadas, y exigir su reemplazo en condiciones equivalentes cuando fuere necesario.
- Verificar para efectos de pago, que el contratista este cumpliendo con las obligaciones de afiliación y pagos al sistema de seguridad social integral, ARL y aportes parafiscales, según sea el caso, e informar en caso de existir incumplimiento de estas obligaciones (...)

Es decir, que no solamente la certificación del revisor fiscal de estar al día en los pagos de seguridad social, sino que el supervisor del contrato cuenta con la obligación definida en el Manual de Supervisión e interventoría, de verificar los pagos al sistema de seguridad social integral, ARL y aportes parafiscales.

Hallazgo No. 2 Contrato CD-SEN-770-2023

Manual de contratación del Senado PC-Ma01- V03 de 2021 del 24 de mayo de 2020, adoptado mediante Acta 03 de 2021.

En su artículo 4.5.4 PLANEACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL, señala; “*Toda la gestión contractual del Senado de la República se fundamenta en una planeación previa que pretende el cumplimiento de los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la entidad. Este principio tiende a evitar que la selección de un contratista, la suscripción de un contrato, su ejecución y liquidación, sea producto de la improvisación (...)*”.

El Senado suscribió el contrato No. **CD-SEN-770-2023** el 03 de abril de 2023, con la persona jurídica identificada con NIT 830.132.864-4, cuyo objeto es: “*RECIBIR EN ARRENDAMIENTO LOS PISOS 4 Y 9 DEL EDIFICIO RESTREPO UBICADO EN LA CARRERA 8-12-21 PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA*”; por valor de \$465.186.555; fecha de inicio 10 de abril de 2023 y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2023.

El referido contrato se liquidará de acuerdo a los términos y oportunidades establecidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Revisados los documentos soporte del contrato y aportados por el Senado a la AEF, se estableció:

PAGO 01

Verificados los soportes del pago 01, correspondiente al mes de abril de 2023, se estableció que el contrato inició ejecución el 10 de abril de 2023, y el Senado de la República realizó un primer pago al contratista por \$51.687.395, correspondiente al mes de abril de 2023, con los siguientes soportes:

- Orden de pago presupuestal No. 110820323 del 19 de abril de 2023 por \$51.687.395,00
- Certificación para pago de cuenta, pago 01 periodo abril de 2023, valor neto a cancelar \$51.687.395, y el Supervisor certifica; “*Por lo anterior certifico para trámite de pago, que esta cuenta cumple lo pactado en el contrato*”.
- Factura No. AIE 11060 del 11 de abril de 2023 “*Canon de 01 de Abril a 30 de Abril de 2023 KR 8 No. 122 PISO 4 Y 9 CTO No. 7702023*”,
- Informe de supervisión e interventoría firmada el 13 de abril de 2023, en el que se informa: “*(...) una vez verificados los documentos el contratista cumplió con los requisitos exigidos por la entidad para la presentación de la factura correspondiente y así poder acceder al pago del periodo abril de 2023*” (...)
- Planillas de pagos de aportes de salud y pensión y parafiscales
- Correo electrónico en el cual se indica que la fecha de inicio del contrato es el 10 de abril de 2023, entre otros.

El valor del canon mensual de arrendamiento fue previsto en los estudios previos y en el contrato, por \$51.687.395,00, y que la fecha de inicio del mismo fue a partir del 10 de abril de 2023, por lo tanto, el primer mes se cumpliría el 10 de mayo y así sucesivamente durante la ejecución del contrato hasta el 31 de diciembre de 2023, fecha en la cual finalizó el contrato.

Conforme a lo establecido, el servicio de arrendamiento durante el mes de abril se prestó por 21 días (del 10 de abril al 30 de abril), no obstante, el contratista factura un canon de arrendamiento del 1 de abril al 30 de abril por \$51.687.395, valor que fue reconocido y cancelado por el Senado, desconociendo que el uso y disfrute del inmueble inicio el 10 de abril de 2023.

Lo anterior, por debilidades en la supervisión del contrato al certificar y autorizar el pago sin tener en cuenta que la fecha de suscripción del acta de inicio fue a partir del 10 de abril, lo que conlleva a reconocer y pagar un arriendo entre el 01 al 9 de abril de 2023.

Las situaciones descritas contravienen las normas de contratación pública Ley 80 de 1993, artículo 25 y los principios de la función administrativa, especialmente los de eficacia y economía establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, el de planeación contenido en el Manual de Contratación y de eficiencia de las actuaciones administrativas.

Respuesta del SENADO

“En atención a oficio DBS-CS-452-2023, enviado por la jefe de la División de Bienes y Servicios, (...) se da respuesta a este punto así: “Respecto a la observación planteada, y en atención al beneficio de auditoría, la División de bienes y Servicios solicitó a la Dirección General Administrativa, la suscripción de Otro Sí modificatorio con la finalidad de ajustar el número de días pagados en el mes de abril de 2023”.

Análisis de la Respuesta

El Senado acepta la observación e indica la acción correctiva a tomar, por lo tanto, el hallazgo queda en firme en los términos señalados.

Hallazgo No. 3 Contrato Interadministrativo No. 1564 de 2021

Manual de supervisión e interventoría del Senado -PC-Ma02- V07 del 15 de diciembre de 2021, adoptado por Acta 010 de 2020

“5.1 OBJETIVOS DE LA SUPERVISION E INTERVENTORIA DE CONTRATOS

La supervisión e interventoría, en el contexto de la contratación estatal, es el conjunto de actividades que realiza un funcionario o un contratista (persona natural o jurídica), en representación del Senado de la República, para vigilar, controlar, verificar y colaborar en la ejecución de los contratos o convenios.

La finalidad de la supervisión e Interventoría es asegurar el cumplimiento oportuno del objeto contractual, de los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses del Senado de la República mediante la obtención del fin perseguido.

Ambas actividades tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de los procesos de seguimiento y control de los bienes y servicios que contrate la entidad, de los fines de la contratación y en últimas, de la satisfacción de los interesados y del Senado de la República; (...).”

5.8.1 Obligaciones Generales

(...)

“Asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas logrando que se desarrolle el objeto del contrato o convenio, dentro de los presupuestos de tiempo, modo, lugar, calidad, cantidad e inversión previstos originalmente, para proteger efectivamente los intereses del Senado de la República”.

5.8.3 Obligaciones durante la ejecución del contrato.

“Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato y demás documentos contractuales.

(...)

Revisar las facturas o cuentas de cobro presentadas por el contratista, verificando que en ellas se consignen claramente el concepto y valor del servicio prestado y de los bienes entregados y que correspondan con la ejecución del objeto, obligaciones y actividades pactadas y plazos convenidos”.

El artículo 2.2.9.1.2.2 del Decreto 1008 de 2018, indica respecto al Manual de Gobierno Digital, define:

“Para la implementación de la Política de Gobierno Digital, las entidades públicas deberán aplicar el Manual de Gobierno Digital que define los lineamientos, estándares y acciones a ejecutar por parte de los sujetos obligados de esta Política de Gobierno Digital, el cual será elaborado y publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.”

Así mismo el citado artículo, establece que el habilitador transversal de la Arquitectura soporta el uso e implementación en el Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial del Estado, el cual es el instrumento que establece la estructura conceptual, define los lineamientos, incorpora las mejores prácticas y traza la ruta de implementación que una entidad debe realizar.

Dentro de los modelos del Marco de Referencia de arquitectura Empresarial se tiene el modelo denominado “Modelo de Gestión y Gobierno de TI -MGGT” y uno de sus dominios es el “Dominio de Uso y apropiación TI”, el cual en la guía de dominio “MGGTI.G.UA - USO Y APROPIACIÓN DE TI” menciona el lineamiento MGGTI.LI.UA.01, que indica:

“La Dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces es la responsable de definir la estrategia de Uso y Apropiación de TI de los componentes de TI.” (subrayado fuera de texto)

El Senado suscribió el Contrato Interadministrativo Marco No. 1564 del 12 de noviembre de 2021 con la Empresa identificada con NIT 899999115-8. En sus cláusulas establece:

“CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO DEL CONTRATO - *Mediante el presente Contrato Interadministrativo Marco, la Empresa identificada con NIT 899999115-8. se compromete con el Senado de la República a prestar soluciones integrales de tecnologías de la información y telecomunicaciones, que permita la transformación y renovación de las TICs y en especial de la red integrada de comunicaciones del Senado de la República, de conformidad con las condiciones técnicas, económicas y financieras que se establezcan en las actas de ejecución que se suscriban en desarrollo del presente Contrato Interadministrativo Marco, los cuales harán parte integrante del mismo.*

CLÁUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO: *La Red Integrada de Comunicaciones del Senado de la República, estará compuesta por equipos informáticos con su respectivo cableado estructurado para interconectar los dispositivos electrónicos utilizados por la operación diaria en la prestación de los servicios de cada una de las áreas de la Entidad, incluyendo los componentes de Networking, equipos de cómputo, Telefonía*

IP y Televisión IP en todas las sedes (9) del Senado de la República, bajo el protocolo IPv6 en coexistencia con IPv4. Las especificaciones detalladas se encuentran descritas en el anexo técnico, que hace parte integral del presente contrato.

CLÁUSULA TERCERA: INSTRUMENTACIÓN: Para la ejecución del contrato marco se dispondrá de actas de ejecución, suscritas por los representantes legales del Senado y de ETB, o quien haga sus veces, para lo cual se realizará el siguiente procedimiento: **a)** La división de planeación y sistemas del SENADO solicitará a la Dirección General Administrativa de manera formal, autorización para presentar a ETB las actividades, insumos y servicios que conlleven a la suscripción de cada una de las actas de ejecución. **b)** Cada acta de ejecución debe contener los alcances a realizar, el valor, las garantías solicitadas y el tiempo de ejecución. Para lo cual estas deben contener el anexo técnico, anexo de estudio de mercado, anexo matriz de riesgo y el anexo del cronograma de actividades. **c)** Las actas de ejecución harán parte integral del presente contrato interadministrativo marco. **d)** El Senado se reserva el derecho de aceptar la propuesta presentada por ETB, conforme las condiciones técnicas definidas por el Senado
(...)

CLÁUSULA OCTAVA: VALOR Y FORMA DE PAGO. El presente contrato interadministrativo marco tendrá una erogación de **VEINTISEIS MIL MILLONES DE PESOS MCTE (\$26.000.000.000).**
(...)"

Este contrato presentó las siguientes adiciones: Adición 01 por \$1.754.186.699, Adición 02 por \$860.665.179, por lo tanto, el valor total del contrato fue por \$28.614.851.878.

El Plazo inicial era el 30 de julio de 2022, con la prórroga 01 se estableció hasta el 31 de diciembre de 2022, con la prórroga 02 hasta el 30 de agosto de 2023 y prórroga 03 hasta el 31 de diciembre de 2023; con fecha de inicio 12 de noviembre de 2021.

Revisados los documentos soportes del contrato aportados por el Senado a la AEF, en los estudios previos, que hacen parte integral del contrato, contemplaron:

NECESIDAD PARA CONTRATAR

En el formato de estudios previos, contemplan la necesidad y actividades a desarrollar así;

*"Que el Gobierno nacional ha priorizado la utilización de las TIC como un factor esencial para lograr los objetivos constitucionales y en la realización de los fines del Estado, (...)
que, en la planeación estratégica institucional, 2021 - 2024, ha cobrado gran relevancia el eje estratégico denominado "E4 Modernización e infraestructura tecnológica" cuyo objetivo estratégico asociado es "OE9. Continuar con la modernización de la infraestructura tecnológica" y su indicador es la productividad laboral derivada de la modernización tecnológica del Senado, con lo cual se concentra una mayor necesidad en fortalecer la infraestructura tecnológica en hardware, software y servicios; esto con el fin de garantizar que los usuarios puedan intercambiar información de forma segura y efectiva, a través de los diferentes medios tecnológicos institucionales, todo con destino a la modernización de la infraestructura tecnología de la corporación".
(...)*

ALMACENAMIENTO Y SEGURIDAD EQUIPOS

Con corte al mes de junio 2023, del acta de ejecución N° 2 del contrato, como consta en la adición No. 2 Prórroga No. 3 suscrita el 27 de junio de 2023, el contratista ha entregado los siguientes equipos¹:

- 27 fuentes redundantes para switches de 24 puertos (03-Feb-23).
- 24 fuentes redundantes para switches de 48 puertos (03-Feb-23).
- 28 sensores de inundación (27-Abr-23).
- 24 transferencias automáticas inteligentes para rack de 208V (04-May-23).
- 47 unidades de distribución de potencia PDU 208V (04-May-23).
- 4 unidades de distribución de potencia PDU 120V (04-May-23).
- 5 unidades de distribución de potencia PDU 208V (15-May-23).
- 28 organizadores de cable (25-May-23)”

De la inspección física realizada a los inventarios el día 03 y 06 de octubre de 2023 por parte del equipo auditor, se evidenció que los bienes tecnológicos recibidos mediante el acta 2, se encuentran en riesgo de deterioro debido a que las condiciones de seguridad y almacenamiento son deficientes, ya que se encuentran en el sótano del parqueadero de vehículos del edificio nuevo del Senado y en el almacén, en donde confluyen tuberías de aguas que están generando goteras y cuya humedad podría averiar dichos equipos, que ocasionaría atrasos del proyecto en el entendido que son equipos importados, y que la puesta en sitio, instalación y uso no es inmediato. Adicionalmente por tratarse de un parqueadero existe un continuo tráfico de personas y de vehículos ajenas a los encargados de la custodia del almacén y de los bienes relacionados.



En informe presentado en el mes de agosto de 2023 para el pago No. 5 por parte del supervisor² del contrato, presenta una serie de observaciones con respecto a los equipos recibidos en el Acta No. 2, acorde a visita técnica llevada a cabo el 25 de mayo y 30 de Junio de 2023, las cuales corroboran lo observado por la CGR en inspección física realizada el 3 y 6 de Octubre de 2023 y donde mencionan:

¹ Acta No. 3 considerandos numeral 17

² Contrato 528 de 2023 Con la Unión Temporal Avellaneda & Soluciones Organizacionales y Territoriales suscrito el 2 de marzo de 2023, como apoyo a la supervisión administrativa, financiera y contable, jurídica y técnica entre otros al contrato 1564 de 2021 con E.T.B.

- “1. Las cajas de los nuevos equipos están siendo utilizadas como andamios improvisados por parte de personal técnico que trabaja en el sótano del Edificio Nuevo. Lo anterior se evidencia en el registro fotográfico.*
- 2. Fueron encontrados vasos de bebidas, colillas de cigarrillo, así como evidencias de humedad y quemaduras sobre las cajas que contienen baterías de UPS, situación que representa un alto riesgo de conato de incendio, por exposición de elementos inflamables con iniciadores de combustión.*
- 3. La visita se hizo con el acompañamiento del área administrativa, quien propuso cambiar las cajas de lugar, dentro del mismo parqueadero, e instalación de vallas con el fin de dificultar el acceso de terceros.*
- 4. En el sótano, justo la parte posterior de las cajas que recubren las UPS fueron encontrados desechos de comida, situación que puede atraer la presencia de roedores o insectos.*
- 5. La presencia de humedad reportada en el informe técnico de la visita del 25 de mayo fue solucionada gracias al apoyo de las áreas DGA y DPS del honorable Senado de la República.*
- 6. En lo posible, se recomienda reubicar los equipos que se encuentren directamente expuestos a humedad.*
- 7. Se recomienda proteger las cajas con elementos plásticos o impermeables, para evitar la humedad sobre estos.*
- 8. Igualmente se sugiere hacer visitas periódicas internas, para validar cualquier novedad sobre el estado de los equipos.*
- 9. Respecto de los equipos ubicados en el Sótano, es necesario realizar una demarcación, que permita delimitar la zona de parqueo, para evitar golpes o contacto directo con los vehículos que allí se estacionan.*
- 10. Por último, se recomienda que, hasta el momento del recibo efectivo de los equipos por parte del Senado de la República, sea el proveedor (ETB) quien almacene los equipos.”*

Las situaciones evidenciadas se presentan por el inadecuado almacenamiento de los bienes adquiridos que no han sido puestos en servicio. Lo anterior podría conllevar un riesgo fiscal ya que los equipos adquiridos podrían deteriorarse o perderse, debido a las condiciones deficientes e inseguras de almacenamiento; adicionalmente las licencias de software adquiridas están en riesgo de perder vigencia por anticipado para el caso de la solución de control de acceso, gestión de operación y verificación de seguridad de la red, si su activación se realiza antes de que la solución tecnológica este implementada totalmente y en uso.

Respuesta del Senado:

El Senado con oficio DGA-CS-CV19-5967-2023 del 20 de noviembre de 2023, en respuesta indico lo siguiente:

(...)

“La Unión Temporal Avellaneda y Soluciones Territoriales, puso de presente algunos aspectos de prevención y mejora frente a las condiciones de almacenamiento y seguridad de los equipos, ante lo cual, el Senado de la República de manera inmediata adoptó las siguientes medidas.

Nota: Es de resaltar que las acciones de mejoras adoptadas producto del autocontrol se encuentran evidenciadas con los registros fotográficos antes enunciados, debidamente georreferenciados en los cuales, además, se identifican fecha y hora de la evidencia.(...):

Como se demuestra, los equipos fueron reubicados en el espacio donde se minimizaba los riesgos, sin perjuicio de lo anterior, y en general, de las medidas de protección adoptadas por el Senado, frente al posible riesgo fiscal mencionado por el equipo auditor (...) es importante destacar que los referidos equipos, vienen embalados de fábrica para resistir condiciones adversas, debido a que generalmente son transportados marítimamente en containers.

De otra parte, en relación con la posibilidad que estos equipos fueran extraídos, es preciso señalar que el Senado de la República cuenta con un sistema de seguridad robusto, operado y vigilado por la Policía Nacional las veinticuatro (24) horas del día, durante los siete (7) días de la semana. Además, es de mencionar, que debido al gran volumen y peso de los equipos, al control y la vigilancia antes señaladas permite afirmar que, el riesgo de que fueran extraídos es muy bajo, casi inexistente.

Sobre las condiciones de almacenamiento, señala:

Al respecto, es necesario precisar que en el informe del día 27 de Julio de 2023 remitido por el apoyo a la supervisión, se indicó textualmente lo siguiente:

"9. Durante la visita, no se contó con personal de bodega o almacenamiento dado que la administradora de bodega informó que el contrato finalizó. Esta situación limitó la verificación de algunos equipos ya que no se podían manipular las cajas y los equipos entregados.

10. Se encontraron cajas, con etiquetas borrosas, parcialmente retiradas o con el número de serie rasgado, lo que no permitió confirmar el contenido de las mismas y su contraste con el listado de verificación."

Es importante resaltar que las condiciones de las etiquetas generalmente presentan la situación indicada a causa de factores exógenos propios del proceso de importación y traslado.

- *Se da cuenta de que las alertas identificadas, a través del autocontrol establecido por el Senado representado en el apoyo integral a la supervisión, fueron debidamente gestionadas y verificadas, de manera tal que se garantizó la integridad y completitud de los equipos, siendo estas condiciones corroboradas por el proveedor ETB sin objeción alguna, para el inicio de la ejecución del acta*
- 3. *Esto para concluir que las alertas fueron gestionadas con la debida diligencia por parte del Senado y en consecuencia ninguno de los posibles riesgos referidos por la Contraloría se configuró.*

Es preciso mencionar que el Senado de la República está comprometido con el establecimiento permanente de puntos de control que fortalezcan la prevención de riesgos, especialmente de aquellos que puedan representar riesgo fiscal.

- *Cada uno de los equipos recibidos fue constatado por el personal del DPS (División de planeación y Sistemas), las cajas fueron abiertas y revisada unidad por unidad para garantizar la entrega total de los elementos y los seriales fueron cotejados con la relación de equipos entregada por proveedor. Como constancia de lo anterior se anexan todas las actas de recepción de los equipos, firmadas por el personal de apoyo del DPS y el jefe del DPS correspondiente.*

(...)

Durante la implementación de la solución se hizo necesario la instalación y activación de las licencias en las máquinas virtuales, que ya están en servicio, esto con el fin de permitir la configuración y entrada en funcionamiento de cada uno de los equipos definitivos que la componen.

Adicionalmente, según lo pactado en el acta 3, las licencias fueron activadas el 17 de octubre de 2023, como se puede observar en la imagen a continuación.

24/10/23, 18:22

image001.jpg

Entitlement Id	Entitlement Product	Product Code	Customer	License Qty	Start Date	End Date	Status	Shared CLUD	Tags
0814-2380-G6H7-8881-G6F5	XIQ-PIL-5-C-EW-DELAY	XIQ Pilot SaaS,EW SaaS Sup	Senado de la Republica ...	96	10/17/2024	10/16/2026	Inactive	WfYk7raMU	
0814-23H7-H7G6-8188-F5F5	XIQ-PIL-5-C-EW	XIQ Pilot SaaS, EW SaaS Sup	Senado de la Republica ...	10	10/17/2023	11/16/2026	Active	WfYk7raMU	
0814-23G6-D3F5-F5B0-8E9	XIQ-NAV-5-C-EW	XIQ Navigator SaaS, EW SaaS	Senado de la Republica ...	233	10/17/2023	11/16/2026	Active	WfYk7raMU	
0814-23F5-8081-G6D3-E4H7	XIQ-NAC-5-10K-EW	XIQ NAC SW Sub for 10K de	Senado de la Republica ...	10000	10/17/2023	11/16/2026	Active	WfYk7raMU	

(...)

A 30 de agosto de 2023, todos los equipos adquiridos mediante acta de ejecución No2, requeridos para la implementación, fueron recibidos a satisfacción y dentro de los términos establecidos por parte del Senado.

(...)."

Análisis de la respuesta

En su respuesta la entidad manifiesta que el apoyo a la supervisión puso de presente aspectos de prevención y mejora frente a las condiciones de almacenamiento y seguridad de los equipos y que se adoptaron las medidas requeridas, sin embargo, en la inspección física realizada por la CGR en el mes de octubre de 2023, se evidenciaron las condiciones descritas en cuanto a que no se tiene las condiciones adecuadas de almacenamiento y seguridad para los bienes tecnológicos, a tal punto que el apoyo a la supervisión recomendó que los equipos fueran almacenados directamente por el contratista.

Ante el riesgo de pérdida, el Senado señala que el riesgo es casi inexistente debido al volumen y peso de los equipos, desconociendo que existen equipos pequeños como unidades de distribución de potencia, switches, sensores de inundación, transferencias automáticas inteligentes entre otros, que son pequeños y de fácil extracción del almacén del Senado.

Argumenta que los equipos recibidos fueron revisados por el personal de la Dirección de Planeación y Sistemas, sin embargo, se reitera que en la visita de inspección realizada se observaron cajas que no habían sido abiertas para verificar su contenido, en el entendido que el volumen de cajas y equipos ocupa la bodega del Senado y parte del parqueadero.

El senado reconoce que durante la implementación se hizo necesario la instalación y activación de licencias en las máquinas virtuales el 17 de octubre de 2023, por tanto, las licencias si pueden perder su vigencia por anticipado ya que la CGR evidenció que a esa fecha la implementación total de la solución no se ha realizado, pero el tiempo de vigencia de las licencias ya se está disminuyendo.

Por lo analizado anteriormente, el hallazgo se mantiene en los términos señalados.

Hallazgo No. 4 Planeación y ejecución contractual

Ley 1150 de 2007, *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*, prescribe en el artículo 4º. **“DE LA DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES. Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación”.**

De igual forma el Decreto 1082 de 2015, señala en el Artículo 2.2.1.1.2.1.3. **“Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:**

(...)

8. **Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del Riesgo entre las partes contratantes”.**

La Ley 789 de 2002 *“por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”*, respecto de los aportes a seguridad social artículo 50 indica; **“Control a la evasión de los recursos parafiscales. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas”.**

(...)

PARÁGRAFO 4. *Para efectos de verificar el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo, las entidades verificarán mediante la herramienta tecnológica que ponga a disposición el Ministerio de Salud y Protección Social, el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social. En consecuencia, no habrá lugar a exigir a los contratistas de prestación de servicios suscritos con personas naturales la presentación de la planilla en físico”*

Manual de contratación del Senado PC-Ma01- V03 de 2021 del 24 de mayo de 2020, adoptado mediante Acta 03 de 2021.

En su artículo 4.5.4 **PLANEACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL**, señala; **“Toda la gestión contractual del Senado de la República se fundamenta en una planeación previa que pretende el cumplimiento de los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la entidad. Este principio tiende a evitar que la selección de un contratista, la suscripción de un contrato, su ejecución y liquidación, sea producto de la improvisación (...).”**

(...)

f. **El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo. Deben ser identificados y evaluados los riesgos previsibles para cada contratación, de conformidad con los manuales y guías que expida la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra.** (www.colombiacompra.gov.co/manuales).

Decreto 1082 de 2015, por el cual **“Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”**, en su artículo 2.2.1.1.1.7.1, respecto de la **Publicidad en el SECOP**, indica: **“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. La oferta**

que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.”

Procedimiento contractual Gestión de Compras y Contratación PC-Pr03 versión 6 del 28 de noviembre de 2022, cuyo objetivo es *“Ejecutar la contratación de las necesidades del Senado de la República verificando que se cumplan todos los requerimientos para la compra de bienes o contratación de servicios, así como los actores que interactúan en ellas, para lograr el cumplimiento de los objetivos institucionales definidos para cada una de ellas y dando cumplimiento a los requisitos normativos”*, procedimiento que establece los responsables y roles en cada una de las actividades del proceso contractual.

Realizada revisión documental a una muestra de 65 contratos se observó lo siguiente:

1. ASIGNACIÓN DE RIESGOS

En los estudios previos, en la asignación de riesgos específicos inherentes al bien o servicio a contratar, riesgos asociados a la ejecución contractual, se señalan 16 riesgos de manera general, sin hacer diferenciación alguna según el objeto del contrato. Los riesgos en cuestión son:

- “1. Deficiencias en la oportunidad y estructuración de la necesidad en la etapa precontractual*
- 2. Idoneidad del profesional o de la persona destinada a la ejecución del objeto contractual*
- 3. Daños en los equipos del Senado de la República como consecuencia de la intervención o manejo por parte del contratista, por causas imputables al contratista*
- 4. Uso indebido de Información por parte del contratista, esto es faltar al deber de confidencialidad de la información propia del Senado de la República o que provenga de la labor realizada por el contratista*
- 5. Seguridad de toda la información sensible que sea objeto de conocimiento por parte del contratista. Así mismo, asegurar el respaldo de la información del usuario cuando se requiera por El Senado de la República*
- 6. Disponibilidad para los desplazamientos, comisiones o misiones que se requieran en desarrollo del objeto contractual*
- 7. Riesgo por no expedición de la garantía de cumplimiento o de su ampliación*
- 8. Accidentes y/o enfermedades que ocurran al contratista bajo la ejecución del contrato*
- 9. Retrasos, errores y/o inconsistencias en el pago de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social*
- 10. Extravío, pérdida o daño de los productos a entregar*
- 11. Retrasos en la ejecución de las labores o actividades propias del objeto contractual*
- 12. Indebida o incorrecta estimación de precios o costos, esto es que los costos ofrecidos son bajos en relación con los precios del mercado*
- 13. Conceptos o servicios errados, esto es cuando el producto o servicio no es acorde con lo requerido por la entidad*
- 14. Cambios en la situación política sistema de gobierno*
- 15. Cambios en la situación social, paros, huelgas, actos terroristas*
- 16. Cambios normativos o de la legislación tributaria y parafiscales”*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el establecimiento de los riesgos de los procesos de contratación se enmarca en los factores señalados anteriormente, desconociendo las variables que pueden llegar a afectar cada uno de los contratos independientemente considerados en particular antes de celebrar, con lo cual se limita la administración del riesgo en cada caso sin minimizar la probabilidad de materialización de riesgos.

2. SECOP II

Verificados los soportes cargados en Secop II, de los contratos de la muestra contractual, no se encuentran publicados la totalidad de los documentos de la fase de planeación ejecución, supervisión y liquidación (cuando procede).

Lo señalado contraviene el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 principio de transparencia y el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

3. DETERMINACIÓN VALOR CONTRACTUAL

En los estudios previos de los contratos No. 476 de 2022 y 354, 528, 03 de 2023 registraron que la estructura de costos está acorde a los precios del mercado, sin embargo, no obra prueba del estudio de precios que realizaron para determinar el valor del contrato.

Además, se presentan deficiencias en la definición del valor contractual ya que no hace referencia a la cuantificación de los servicios prestados en periodos parciales o fracciones de mes. Lo anterior genera riesgos en los pagos al no establecer de manera clara y precisa si corresponden a pagos por obligaciones cumplidas o pagos por periodo de tiempo.

4. CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES

En los contratos Nos. 14, 058, 513, 1243, 1621 de 2021, 553, 703, 743, 746, 984, 793, 735, 495, 796, 1313, 1411, 1602, 528 de 2022 y 354, 180, 491 de 2023, se encontró que la Directora General Administrativa, realizo las siguientes actividades:

- Presenta la necesidad de la contratación
- Suscribe los estudios previos
- Expide la certificación de idoneidad y experiencia
- Otorga el Vo.Bo. a los informes de actividades del contratista
- Firma las certificaciones para pago de cuentas
- Suscribe los otrosí y adiciones (en algunos)
- Es la ordenadora del gasto del Senado;

Lo anterior, evidencia que no hay segregación de funciones, que permitan ejercer control y vigilancia a las diferentes etapas del proceso contractual, que conduzcan a disminuir los riesgos, a reducir la probabilidad de errores y deficiencias significativas en los controles internos; lo cual es contrario al procedimiento contractual Gestión de Compras y Contratación PC-Pr03 versión 6 del 28 de noviembre de 2022.

5. VERIFICACIÓN DE APORTES A SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES

En la muestra seleccionada de los contratos revisados de personas jurídicas que suministran personal, no se encontró registro de la supervisión, control y seguimiento al contratista y a los profesionales que ejecutaron el contrato, a través de la revisión del pago de los aportes a seguridad social y parafiscales, en los términos de la Ley 789 de 2002, artículo 50 y del Manual de supervisión e interventoría del Senado – “*obligaciones del supervisor*”; teniendo en cuenta que el personal ofertado por los contratistas para cumplir con el objeto de contrato, es un factor para determinar el valor del precio o costo del contrato.

Las situaciones descritas se presentan por deficiencias en la etapa de planeación contractual en lo relacionado con la matriz de riesgos y la determinación del valor del contrato; respecto al seguimiento y supervisión en la ejecución de la contratación, no se encuentran en el aplicativo SECOP los soportes contractuales como actas de inicio, los pagos, informes de supervisión, ni la verificación de los pagos de seguridad social y aportes parafiscales, etc. De otra parte se observó una concentración de funciones en cabeza de la dirección general administrativa; lo que contravienen las normas de contratación, especialmente los de transparencia y responsabilidad establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y el de planeación contenido en el Manual de Contratación y las normas citadas en los criterios.

Respuesta del Senado

Frente a la asignación de riesgos, responden:

(...)

“Si bien la Entidad frente a los contratos que guardan estrecha relacionen en condiciones de tiempo, modo y lugar se aplica la misma matriz de riesgos, no se puede afirmar que en los contratos diferenciadores no se establezcan diferentes matrices de riesgos que son punto de control para determinar dentro de dicha etapa las situaciones que puedan surgir en el marco de ejecución de dicho contrato. La entidad de acuerdo con la complejidad del objeto, de esta misma manera establece y desarrolla sus riesgos.”(...)

Con relación a la publicación en el aplicativo SECOP II, indican:

(...)

“Frente a esta observación es importante aclarar que en la etapa de estructuración se han publicado todos los documentos soporte de la misma., igualmente en la fase de ejecución. Si bien algunos contratos no se encuentran liquidados, se debe aclarar que nos encontramos en términos para la liquidación de los mismo.”(...)

Con respecto a la Determinación valor, mencionan:

(...)

“En congruencia con la imagen relacionado el plan de pago obedece a una integralidad, no a un elemento proporcional a la prestación por días de los servicios, puesto que el desarrollo de las actividades no se cuantifican por unitarios como lo podría ser en contratos de diferentes indoles que desembocan en determinar unidades por la entrega de ciertos bienes y/o entregable, en este caso se entiende una prestación especializa a de conformidad con el plan de pagos, ya sea que algunos meses tengan mas o menos días.

Defender juntos los recursos públicos **iTiene Sentido!**

Finalmente nótese que bajo la literalidad de la cláusula en mención la precisión refiere que se pagara a la finalización del mes, lo cual no implica que se cobren por periodos de (30) treinta días, si no que los pagos se encuentra relacionados con el plan anual de caja, el cual se debe programar previamente y el contratista a su vez deberá presentar los correspondientes soportes para que los pagos derivados de sus prestaciones se paguen de acuerdo con los criterios de las programaciones realizadas por el supervisor.(...)

De la concentración de Funcionen, responden:

(...)

“RESPECTO DE LA CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA- ILICITUD SUSTANCIAL

De lo expuesto por el equipo auditor denominado como “Concentración de funciones” donde mencionan que:

(...) “que no hay segregación de funciones, que permitan ejercer control y vigilancia a las diferentes etapas del proceso contractual, que conduzcan a disminuir los riesgos, a reducir la probabilidad de errores y deficiencias significativas en los controles internos; lo cual es contrario al procedimiento contractual Gestión de Compras y Contratación PC-Pr03 versión 6 del 28 de noviembre de 2022” Es de mencionar que, la observación que nos ocupa no puede considerarse como hallazgo debido a:

Inexistencia de criterio de auditoría transgredido

Como se ha expuesto en líneas anteriores, la gestión de la Dirección General Administrativa se desarrolla con total sujeción al marco y linderos funcionales establecidos por la ley; el procedimiento referido (procedimiento contractual Gestión de Compras y Contratación PC-Pr03 versión 6 del 28 de noviembre de 2022) se encuentra sujeto a esta y se cumple cabalmente. En consecuencia, no existe un criterio (norma/deber ser) transgredido.

De acuerdo con lo dispuesto en la Guía "Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR", uno de los elementos esenciales para la convalidación de un hallazgo es el criterio de auditoría o deber ser, que la referida Guía define así:

“(..)-deber ser- SIC., de la organización y se constituyen en las **normas** razonables contra las cuales pueden evaluarse las prácticas administrativas y los sistemas de control e Información, en forma adecuada(...).”(...)

Con relación a los pagos de aportes parafiscales, establecen:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, que reza:

“ARTÍCULO 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales. (...)

En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuara el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento.

Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cuál en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución.

Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta.

Para poder ejercer el derecho de movilidad de Administradora de Riesgos Profesionales o Caja de Compensación, el empleador se debe encontrar al día con los sistemas de salud y pensiones”.

Análisis de la Respuesta

Señala la entidad que en los contratos diferenciadores se establecen diferentes matrices de riesgo, sin embargo, en los contratos verificados se observó la misma matriz de riesgos sin tener en cuenta que los objetos contractuales y las obligaciones específicas son distintas en cada uno de ellos, por lo que se mantiene lo observado.

En los contratos revisados de la muestra contractual como se detalla en el hallazgo se evidencia que no cuentan con el respectivo soporte documental en el SECOP II, como son los pagos y sus soportes, los informes de supervisión, modificaciones, otrosí que permitan hacer una verificación del desarrollo tanto de la etapa precontractual como la de ejecución incumpliendo el principio de publicidad contemplado en la Ley 80/93, Ley 1150 de 2007.

Si bien es cierto que el plan de pago obedece a una integralidad, no a un elemento proporcional a la prestación por días de los servicios, “y que los pagos se encuentra relacionados con el plan de pagos determinado bajo la autonomía de la voluntad”, para la CGR no se desvirtúa lo observado toda vez que debe tenerse en cuenta el desarrollo y ejecución de cada objeto contractual, traducido en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, aunado a que en otros contratos revisados si se realizan pagos proporcionales al tiempo ejecutado, como también se encontraron disminuciones por terminación anticipada. Así mismo la entidad menciona que se realizaron estudios de mercado, los cuales no se evidenciaron ni aportaron a la respuesta.

Con respecto a la concentración de funciones, existe un alto riesgo de probabilidad de errores y deficiencias significativas en los controles internos siendo contrario al procedimiento contractual Gestión de Compras y contratación PC-Pr030 versión 6 del 28 de noviembre de 2022, como quiera que de acuerdo a la revisión de los contratos la Directora Administrativa realizó actividades dentro de los procesos de contratación tanto en fase precontractual como en la ejecución.

Finalmente, en los contratos revisados no se encontró registro que demuestre la verificación por parte de la supervisión del contrato frente a los pagos de aportes a seguridad social y parafiscales por parte del contratista y los profesionales que participaron en la ejecución del contrato, a pesar de estar no solo establecido en el manual de supervisión e interventoría del Senado, así como en las obligaciones que le competen al supervisor descritas en el contrato.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos señalados.

PARQUE AUTOMOTOR SENADO DE LA REPUBLICA

3. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

Mediante radicado 2023EE0200312 del 14 de noviembre se comunicó la observación relacionada con la pérdida del vehículo de placa BWS-198.

A través de alcance con radicado DGA-CS-CV19-6106-2023 *“Ampliación respuesta observación 19”* del 24 de noviembre de 2023, anexan el comprobante de consignación con el reintegro del valor del vehículo por \$79.153.406.

Así las cosas, resultado de la actuación especial de fiscalización, se determinó un posible beneficio de auditoría por valor de \$79.453.406 como se detalla a continuación:

El Senado el día 03 de octubre de 2018, mediante formato Inventario General de vehículos, realizó entrega de la camioneta marca Hyundai color Gris Neptuno, placas BWS-198, MODELO 2006, número de motor G6CU5197599, N° chasis KMHNM81CP6U185578, blindaje III; al Honorable Senador identificado con cedula de ciudadanía No. 72.308.446; Para el uso de los funcionarios de la UTL del senador para el cumplimiento de sus funciones. En el formato se establece el buen estado del vehículo y es firmado por el funcionario responsable de la división de bienes y servicios. Así mismo, en el formato de informe de responsables de activos fijos del 03 de abril de 2019 a nombre del HS Senador se que el vehículo cuenta con placa de inventario 316837 y indica en la columna de observaciones *“todo se encuentra ok”*.

El 28 de mayo de 2022, el señor identificado con cedula 80.366.777, presenta la denuncia radicada con numero 110016199060202203118 ante la policía Nacional; en la cual relaciona el hurto del vehículo automotor con placas BWS198, bajo la modalidad de abuso de confianza. Según certificación emitida por el Jefe de la División de Recursos humanos del Senado, con fecha 27 de marzo de 2023, se informa que de acuerdo con los registros del aplicativo Kactus, el ciudadano no pertenece ni perteneció a la planta de personal del Senado de la Republica.

El Senado de la República presenta la reclamación ante la aseguradora La Previsora S.A. el 24 de octubre de 2022 para cubrimiento de la póliza 1011355 que amparaba dichos bienes. El siniestro fue radicado con No 84221227.

La aseguradora responde a la reclamación el 28 de octubre de 2022, en donde manifestó: *“(…) que los hechos y circunstancias bajo los cuales se presentó el hurto del automotor se enmarcan en lo previsto en la legislación vigente para el delito de abuso de confianza, en consecuencia, estos no se encuentran enmarcados dentro de la cobertura de la póliza y por el contrario están expresamente excluidos. Por lo anterior, le informamos que la Previsora S.A. compañía de Seguros, de manera seria y fundada objeta la reclamación presentada y declina el pago indemnizatorio.”* (…)

El Senado de la República, comunica el 28 de junio de 2023 al exsenador y su apoderado la decisión de la aseguradora y le solicita ofertar alternativas para la reposición efectiva del vehículo, ante lo cual respondieron el 06 de julio de 2023 manifestando dos (2) opciones para

reponer el vehículo. Ante el silencio por parte de la entidad, el apoderado ratifica la solicitud en el mes de agosto de 2023, sin que a la fecha el Senado hubiese dado algún tipo de respuesta.

El vehículo se encuentra registrado en el aplicativo que maneja y administra los inventarios del Senado, denominado DINÁMICA GERENCIAL, en el cual al corte de noviembre de 2021 presentaba un valor de \$67.138.227,48 y una depreciación acumulada por \$9.873.268,79; lo que quiere decir, que el vehículo para la fecha del siniestro o hurto tenía un valor de \$57.264.958,69, valor que no incluye los accesorios como el costo del blindaje tipo III y los intereses que llegaren a causar desde la fecha del siniestro.

Mediante consignación a la Dirección del Tesoro Nacional, fondos comunes del 22 de noviembre de 2023 el exsenador titular del vehículo realiza el reintegro del valor del vehículo por \$79.153.406.