

**APOYO AL PROCESO DE CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, UNA PRÁCTICA JURIDICA
SOCIAL**

LEIDY KATHERINE ALVAREZ FLOREZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2016

**APOYO AL PROCESO DE CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA
CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, UNA PRÁCTICA JURIDICA
SOCIAL**

LEIDY KATHERINE ALVAREZ FLOREZ
Trabajo de Grado para optar por el título de:
Abogada

Directora
OLGA CECILIA GONZALEZ NORIEGA
Abogada

Tutora
ESTEFANIA LOPEZ ESPINOSA
Secretaria General Contraloría Municipal de Bucaramanga.

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA

2016

DEDICATORIA

A mis padres porque todo lo que soy es gracias a ellos

A mi tía Marisol, por ser mi ángel.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Industrial de Santander, por ser el alma mater de un sueño.
A Laura Velasco y la Doctora Estefanía López, por su acompañamiento dentro
de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.
A la profesora Olga Cecilia González, por su orientación en el proceso.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	11
1 PLANTAMIENTO DEL PROBLEMA	14
1.1 OBJETIVOS GENERALES	15
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
2 MARCO DE REFERENCIA.....	17
2.1 MARCO DE ANTECEDENTES JURÍDICOS.....	17
2.2 MARCO TEÓRICO.....	21
2.3 MARCO CONCEPTUAL	27
3 INFORMACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN	33
3.1 DESCRIPCIÓN DE LA ENTIDAD.....	33
3.2 HISTORIA	34
3.3 USUARIOS.....	36
3.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.....	38
4 ACTIVIDADES DESARROLLADAS DURANTE LA PRÁCTICA.....	39
4.1 PRIMER INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS.....	39
4.2 SEGUNDO INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS	44
4.3 TERCER INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS	49
4.4 CUARTO INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS.....	53
5 CONCLUSIONES	57
6 RECOMENDACIONES	59
BIBLIOGRAFÍA.....	61

ABREVIATURAS

- **SECOP:** Sistema Electrónico de Contratación Pública
- **SIA:** Sistema Integral de Auditoría
- **SICE:** Sistema De Información Para La Vigilancia de la Contratación Estatal
- **SIREL** Sistema de Rendición Electrónica de cuentas

RESUMEN

TÍTULO: APOYO AL PROCESO DE CONTRATACION QUE ADELANTA LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, UNA PRÁCTICA JURIDICA SOCIAL

AUTOR: Leidy Katherine Álvarez Flórez.**

PALABRAS CLAVES: Contratación. Administración Pública. Control fiscal. Contrato estatal. Vigilancia. Informe. Supervisión.

DESCRIPCIÓN:

La Contraloría Municipal de Bucaramanga en su ejercicio del control fiscal tiene a la Secretaria General, que se encarga de proponer y ejecutar la política de desarrollo institucional de índole administrativo y financiero en sus diversos ámbitos y operaciones y que prevé de todos los dispositivos necesarios para garantizar su función misional

La finalidad de la práctica consistió en el apoyo a la dirección y vigilancia de la ejecución de los procesos contractuales de la entidad y gestión de su adecuada organización y eficiencia, garantizando la aplicación de las normas legales y procedimentales sobre la materia.

Con el apoyo a la elaboración y registro de informes, liquidación de los contratos y revisión detallada de los elementos que componían los expedientes contractuales, se logró una optimización en la ejecución y vigilancia de los contratos, consiguiendo con esto su debida adecuación y desarrollo a las normas legales que lo rigen. Mediante el ejercicio académico, se adquirieron nuevos conocimientos teórico práctico y se pusieron en práctica los pre saberes adquiridos en la universidad.

A partir de lo vivenciado en la práctica, se puede concluir que la contratación es un elemento primordial a la hora de garantizar la función misional de la entidad ya que ella depende la real aplicación de las políticas y planea trazados por la administración.

Trabajo de grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política. Directora, Olga Cecilia Gonzalez, Abogada.

ABSTRACT

TITLE: HIRING PROCESS SUPPORT TO MUNICIPAL COMPTROLER OF BUCARAMANGA, A SOCIAL LEGAL PRACTICE

AUTHOR: Leidy Katherine Alvarez Florez**¹

KEYWORDS: Hiring Process. Public administration. Fiscal control. State contract. Vigilance . Report

DESCRIPTION:

The Municipal Comptroller of Bucaramanga in the exercise of fiscal control have as one of its dependencies the General Secretary which is responsible for proposing and implementing the policy of institutional development in the administrative and financial fields and operations, also have to providing all the necessary devices to ensure missionary function.

The purpose of the practice was to support the management and monitoring of the implementation of hiring processes in the institution and manage their proper organization and efficiency, ensuring the implementation of legal and procedural rules on the matter.

With support for reporting and detailed review of the elements composing the contractual records optimization was achieved in the implementation and monitoring of contracts , getting its due with this adaptation and development of the legal rules that govern it. With the academic exercise, they were acquired and implemented much new knowledge as pre knowledge acquired at university and it was understood the structure of these hiring process.

From experienced it in practice, it can be concluded that a good hiring process is a key to ensuring the function of the entity missionary element because it depends on the actual implementation of policies and plans outlined by the administration

^{** *} Degree Work.

^{**} Faculty of Humanities. School of Law and Political Science. Director Olga Cecilia González.

INTRODUCCIÓN

La Contraloría Municipal de Bucaramanga en su ejercicio del control fiscal necesita una dependencia que se encargue de proponer y ejecutar la política de desarrollo institucional de índole administrativo y financiero en sus diversos ámbitos y operaciones y que prevea de todos los dispositivos necesarios para garantizar su función misional, es así como la Secretaria General de la entidad lidera y consolida los grupos de Recursos Financieros y Gestión de Talento Humano y Recursos Físicos, Gestión Documental y Sistemas, en estos se encarga adelantar los procesos contractuales de bienes y servicios, siendo este el campo donde se desarrolló la práctica jurídica social sobre la cual se trabaja en el presente informe final.

Inicialmente se consideró trabajar en las etapas precontractuales de este proceso, pero por diferentes situaciones la práctica se desarrolló en las etapa de ejecución y pos contractuales, más concretamente en la supervisión, vigilancia y liquidación de los contratos de prestación de servicios, suministro y obra de la vigencia 2015, ya que eran estos los que se estaban ejecutando al momento de iniciar la práctica y por lo tanto eran sobre los cuales se podría efectuar un apoyo practico directo, el cual fue posible ya que la entidad sostiene un convenio con la Universidad para el desarrollo de este tipo de prácticas..

Se presenta entonces en el siguiente informe una descripción de la entidad, así como de las normas jurídicas, la doctrina y jurisprudencia que cimentan sus funciones haciéndose un énfasis en la capacidad que tiene esta para contratar y como esta es una de las bases para que se le considere un órgano autónomo, posteriormente se entra a plasmar las actividades desarrolladas en la práctica

jurídica mediante cuatro informes, en los cuales se refleja el apoyo realizado a dicha gestión contractual en sus etapas ejecutivas y pos contractuales, con el seguimiento, vigilancia, revisión, registro de informes y liquidación de los contratos de prestación de servicios, suministro y obra celebrados en el año 2015.

En dichos informes se refleja en primera medida una apropiación tanto de la estructura organizacional para los contratos que maneja la entidad, como de un enfoque más claro de los conceptos jurídicos adquiridos en la universidad, como son los de las diferentes etapas contractuales, obligaciones de las partes, principios que rigen el proceso y de la normatividad vigente respecto al tema. En segunda medida se ven las diferentes plataformas electrónicas que maneja la entidad para el registro de sus contratos, que sirven tanto para un control interno de los mismos como para el externo que realiza la Auditoría General de la República, además para cumplir con lo estipulado por el Decreto 734 de 2012 respecto a la publicidad en el SECOP. Se desarrolla también aquí el apoyo a la labor del supervisor de los contratos, con la elaboración de informes de supervisión sobre la actividad de los contratistas que buscan asegurar al máximo el cumplimiento del objeto contractual, de los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses de la entidad mediante la obtención del fin perseguido. Para terminar con el reporte final de la ejecución de las obligaciones adquiridas por las partes en el contrato, mediante la elaboración de las liquidaciones conforme a lo estipulado en la Ley 1150 de 2007 y los formatos de control documental para el cierre de los contratos.

Con todo esto se pretende demostrar el cumplimiento de los objetivos planteados al inicio de la práctica, y como el acercamiento real a la ejecución de la contratación estatal, su gestión y desarrollo, permitió la adquisición de nuevas competencias jurídicas y aportó a desplegar por parte de la entidad una adecuada

gestión contractual que aporta al cumplimiento de los fines de la entidad y en la que se desarrolla la prevalencia del interés general con la aplicación y cumplimiento del principio de legalidad, que resulta en beneficio de la población del Municipio de Bucaramanga, reflejándose aquí el aspecto social de la presente práctica.

1 PLANTAMIENTO DEL PROBLEMA

La Secretaria General de la Contraloría Municipal de Bucaramanga en el marco de la autonomía administrativa de esta, se encarga entre otras funciones de la dirección y vigilancia de los procesos contractuales y la gestión de su adecuada organización, con el propósito de garantizar la función misional de la entidad. Procesos que debe que deben reflejar un estricto apego a lo estipulado en las normas, además de eficacia y transparencia.

Se pretende contribuir al correcto funcionamiento y fortalecimiento de la entidad, al participar de manera satisfactoria en la ejecución de los procesos contractuales de esta y su respectiva organización, como elemento fundamental para la correcta administración de los recursos administrativos, financieros tecnológicos de la misma, fomentando con esto un mejoramiento continuo de la entidad para que pueda cumplir los fines que la constitución y la ley le asignan.

1.1 OBJETIVOS GENERALES

- Participar en la dirección y control de las políticas, planes, proyectos y actividades en materia contractual que realiza la Contraloría Municipal de Bucaramanga, los cuales buscan lograr una modernización y fortalecimiento institucional.

- Apoyar la dirección y vigilancia de la ejecución de los procesos contractuales de la Contraloría y gestionar su adecuada organización y eficiencia, garantizando la aplicación de las normas legales y procedimentales sobre la materia

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Elaborar los informes de gestión de calidad de los contratos de prestación de servicios y obra suscritos por la Contraloría Municipal de Bucaramanga durante el año 2015, con el fin de realizar el seguimiento a que la ejecución de los mismos se esté llevando a cabo dentro de lo pactado en el contrato.

- Apoyar el registro de informes sobre los contratos de obra y prestación de servicios suscritos por la Contraloría Municipal de Bucaramanga durante el año 2015, en las diferentes plataformas para el control de gestión que utiliza la entidad, con el propósito de llevar a cabo una adecuada inspección y control de estos.

- Participar en la elaboración de los expedientes y formatos de control documental de los contratos suscritos en el año 2015 por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, para lograr una óptima organización de los mismos y así realizar un adecuado seguimiento.

- Realizar la revisión y verificación de los documentos correspondientes a las cuentas de cobro que radiquen los contratistas de los contratos de prestación de servicios y obra celebrados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, durante el año 2015, con el fin de que estas se adecuen a las fechas y los montos pactados en el respectivo contrato.

- Apoyar la elaboración de las actas de liquidación de los contratos de obra y prestación de servicios celebrados por la entidad en el año 2015, realizando previamente la verificación de que el objeto contractual se haya cumplido a entera satisfacción.

2 MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO DE ANTECEDENTES JURÍDICOS

En el Título V de la Constitución Política de Colombia se encuentra lo referente a la estructura del Estado, hablando en su artículo 113 sobre las ramas del Poder Público, define que son la Legislativa, la Ejecutiva, y la Judicial, pero “que además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado”², los cuales también ayudan a cumplir sus fines. Estos órganos se agrupan en una especie de organizaciones independientes y que no pueden considerarse ni política ni administrativamente como parte de las ramas del Poder Público en Colombia, entre estos encontramos estipulados por el artículo 117 de la Constitución Política³ los Órganos de Control conformados por el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, la cual tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

Entra entonces la Constitución en su título X a estipular lo referente a estos Organismos de Control, expresando en su artículo 267 que “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”⁴ dando a demás las características de este control y determinando el importante carácter técnico con autonomía

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia (1991). En: Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991.

³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia (1991). En: Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991.

⁴COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia (1991). En: Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991.

administrativa y presupuestal de la entidad y a continuación en el artículo 268⁵ estipula las funciones de la Contraloría General de la República, las cuales por disposición del artículo 272⁶ de la misma, serán también las funciones de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales en el ámbito de su jurisdicción, ya que en el caso de existir contraloría Departamental y/o Municipal, a esta le corresponderá tanto las labores de control como su administración de forma independiente. A este respecto, el artículo 21 de la Ley 617 de 2000⁷, establece que únicamente los Municipios y Distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de 100.000 habitantes, podrán crear y organizar sus propias Contralorías.

En este orden de ideas la Ley 42 de 1993⁸ “comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero; de los organismos que lo ejercen en los niveles Nacional, Departamental y Municipal y de los procedimientos jurídicos aplicables”, estipulando en su artículo 66 que “en desarrollo del artículo 272 de la Constitución Nacional, las Asambleas y Concejos Distritales y Municipales deberán dotar a las Contralorías de su jurisdicción de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, de tal manera que les permita cumplir con sus funciones como entidades técnicas” fundamentándose aquí la referida autonomía que permite que la entidad independiente se encargue de su administración y de adelantar todos los procesos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siendo la contratación uno de estos. Lo anterior se relaciona directamente con el artículo 7 del Decreto 267 de

⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia (1991). En: Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991.

⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia (1991). En: Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991.

⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 617 (06, octubre, 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. En: Diario Oficial. Bogotá, D, C. Octubre 2000, No. 44.188.

⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 42 (26, enero, 1993). Sobre la organización del sistema de control fiscal y financiero y los organismos que lo ejercen. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Enero 1993. No. 40732.

2000⁹ que se refiere a la autonomía contractual de las Contralorías, y en concordancia con esta, la Ley 136 de 1994¹⁰ se encarga de poner un limitante a las funciones administrativas de esta entidad, al reiterar que no podrán ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes de su propia organización, por lo cual no podrán intervenir en la formación y la elaboración de actos que corresponde expedir a otras autoridades Municipales.

Ahora, para hablar de la contratación en las entidades estatales hay que partir fundamentalmente de la Ley 80 de 1993¹¹, la cual es base normativa de la actividad y que dispuso las reglas y principios que rigen esta clase de contratos, definiendo en su artículo 2 a la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, como objetos de su regulación. Con esta ley se dotó a las entidades de la estructura general y los principios de la contratación estatal, convirtiéndose en la herramienta principal para lograr la selección de los contratistas que le permitirán a la entidad la consecución de sus fines. La Ley 1150 de 2007¹², reformó la Ley 80 de 1993, pretendiendo la reducción de costos del proceso contractual y con ello que el procedimiento de selección este elaborado sobre la base de los principios que rigen la contratación pública, en búsqueda del cumplimiento de los fines estatales; dentro de sus reformas podemos encontrar la aplicación del principio de transparencia y publicidad mediante la divulgación de las actuaciones precontractuales y contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública- SECOP, en búsqueda de unificar la información contractual e integrar

⁹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 267 (22, febrero, 2000). Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Febrero 2000. No 43905.

¹⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 136 (02, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. En: Diario Oficial. Bogotá D, C. Junio de 1994. No. No. 41.377.

¹¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80. (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En: Diario Oficial. Bogotá, D.C. Junio 1993.

¹² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1150. (16, julio, 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. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Julio 2007. No. 46.691.

todos los sistemas que se involucren en la gestión, la modificación a los procesos de selección, la definición del criterio de la oferta más favorable para cada modalidad de selección, contratación con organismos internacionales, entre otros.

Por otra parte tenemos el Decreto 4170 de 2011¹³ que crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, como ente rector de la contratación pública para desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a asegurar que el sistema de compras y contratación pública obtenga resultados óptimos en términos de la valoración del dinero público a través de un proceso transparente, además de definir los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para la consolidación de un sistema de compras y contratación pública, es así como este Decreto es el elemento orientador de las prácticas contractuales. Consecuentemente el Decreto 1510 de 2013¹⁴, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública, hace un ajuste de la reglamentación de este sistema como también de la Ley 1150 de 2007, buscando diseñar y proponer políticas y herramientas para la adecuada identificación de riesgos de la contratación pública y su cobertura, hacer ajustes en el registro único de proponentes, en la capacidad residual, el concurso de méritos, la aplicación de acuerdos comerciales y el régimen de garantías, además incluye precisiones respecto a quienes son los partícipes en la contratación pública, definiciones de la figuras en la contratación y modalidades de la misma. Condensando el marco normativo unificado que reglamenta la contratación pública en Colombia.

¹³ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 4170 (22, febrero, 2011). Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Noviembre de 2011. No. 48242.

¹⁴ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1510 (17, julio, 2013). Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Julio de 2013. No. 48854.

Por último la ley 1474 del 2011¹⁵, por la cual se dictaron normas orientadas a fortalecer los mecanismo de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control sobre la gestión pública, adopta para las Contralorías Territoriales medidas para su fortalecimiento entre ellas la planeación estratégica de estas, que implica para la entidad la obligación de planificar y programar las actividades a adelantar para la consecución de sus fines.

2.2 MARCO TEÓRICO

Dado que la mira central de esta práctica estará puesta en la contratación estatal, es necesario delimitarla teóricamente con el fin de comprenderla más a fondo. Para esto se debe iniciar con lo aportado por las revoluciones norteamericana y francesa, que inspiradas en la teoría de Montesquieu sobre el poder estatal desarrollaron la idea de la separación de poderes, donde se consideró que “si el poder del Estado estaba depositado en unas solas manos, corría peligro la libertad del ciudadano y que una forma de poderla garantizar era estableciendo tres fuerzas más o menos equilibradas que ejercieran entre ellas un control mutuo”¹⁶ cuyo propósito central fuese cumplir los fines del Estado. Con los avances del derecho vino a terminar tal concepción clásica de la multiplicidad de poderes y se habla de que el poder Estatal es uno pero que se encuentra dividido, “hoy no se admite que haya coexistencia de varios poderes públicos, sino que se afirma que el Estado tiene un solo poder dividido para actuar en órganos o ramas”¹⁷, que deben mantener entre si una colaboración armónica, sin que exista jerarquía ni preponderancia.

¹⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1474 (12, julio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Julio de 2011. No. 48.128.

¹⁶ESCOBAR Pérez, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. 5 ed. Santa Fe de Bogotá.: TEMIS S.A, 1991.

¹⁷Ibíd., p. 122

Ahora bien, partiendo de la idea de que el Estado ejerce sus funciones mediante las tres ramas del poder público, Ejecutiva, Legislativa y Judicial, podemos hablar del hecho de que “si bien se considera que las ramas básicas del poder son tres, junto a ellas se han venido estructurando otros organismos separados de aquellas pero que hacen parte de la estructura del Estado.”¹⁸ Es así como existen una serie de órganos autónomos e independientes, que no pertenecen a ninguna de las referidas ramas y que se han ido concretando debido a la necesidad de asumir nuevas funciones por parte del Estado, dejando con esto de lado la tradicional noción de la tridivisión de poder. Es a estos órganos independientes a los que se refiere el artículo 113 de nuestra Constitución Política, “su campo de acción se enmarca básicamente, en áreas sensibles a la intromisión de las Ramas del Poder Público o de los principales sectores económicos de la comunidad”¹⁹ dentro de estos encontramos la Organización Fiscalizadora o de Control y la Organización Electoral.

La Corte Constitucional define la autonomía propia de estos órganos como:

“el establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas que pueden ejercerse de manera autónoma e independiente, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos” agregando que esta significa básicamente “i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de formación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada”²⁰ .

¹⁸ RODRÍGUEZ, Librado. Estructura del poder público en Colombia. 9 ed. Bogotá D.C.: TEMIS S.A, 2001.

¹⁹ MELO, Ileana. Órganos autónomos e independientes. Universidad Sergio Arboleda. 2015.

²⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-832. Expediente D-3989MP. (8, octubre, 2002). M.P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 22.

Dentro de estas organizaciones autónomas, como se dijo anteriormente, es donde encontramos las que realizan funciones de fiscalización o de control, y que por disposición del Artículo 117²¹ de la Constitución Política de Colombia son el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. “Todas las ramas del Poder Público, pero en especial una, debe encargarse de manera preferente de velar por el imperio de la ley y porque se cumpla a cabalidad con las funciones a todos asignadas en la sociedad o en los cargos de dirección y regencia político administrativos. Una función propia del Estado, por ser una faceta distinta del poder y ejercida por unos órganos autónomos e independientes”²². Respecto a esto la Corte Constitucional también expresa que “La autonomía e independencia de los órganos de control respecto de los demás órganos del Estado, particularmente de los titulares de las distintas ramas del Poder público, es una de las condiciones esenciales para la garantía de la prevalencia de un verdadero Estado Social de Derecho y es, así mismo, nota característica de la estructura funcional de tal Estado.”²³ Concretándose normativamente esto en el artículo 119²⁴ de la Constitución Política que deja a cargo de la Contraloría la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

El control fiscal se entiende como un “examen que debe proveer una evaluación constructiva y objetiva del grado en que los recursos humanos, físicos y financieros son manejados con el debido cuidado por su economía, eficiencia y procedimientos razonables que le permitan a los administradores de bienes y dineros públicos, rendir cuenta plena sobre la actividades originadas en las

²¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia (1991). En: Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991.

²² COLOMBIA. GACETA CONSTITUCIONAL. Asamblea Nacional Constituyente. No. 59. Bogotá D.C. 1991.

²³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. T-006. Expediente T-20850. (17, enero, 1994) MP: VLADIMIRO NARANJO MESA. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 9.

²⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia (1991). En: Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991.

responsabilidad que les hayan sido conferida”²⁵. Esta evaluación debe tener un alto carácter técnico, por lo cual se requiere personal calificado que no sea dependiente de ninguna otra entidad, ya que en última instancia de esta autonomía depende la veracidad y confiabilidad de la información recogida y obtenida. Ligado a esta naturaleza técnica de las evaluaciones del control fiscal, la independencia de la Contraloría enmarca una autonomía financiera, presupuestal y de contratación, siendo esta última parte fundamental, ya que garantiza que tanto el personal como los insumos que se requieren para el funcionamiento de la misma dependan exclusivamente de las necesidades de la entidad identificada.

Es la contratación estatal la herramienta que hace posible a las entidades del Estado cumplir con los fines que les fueron confiados desde la Constitución Política, con la adquisición de bienes, servicios o ejecución de obras que den cumplimiento a los proyectos aprobados por cada administración y, en consecuencia, llevar a cabo el Plan de Desarrollo de cada una de éstas. Es claro que un adecuado proceso contractual “moraliza las relaciones públicas, genera confianza en los habitantes, resuelve los problemas coyunturales de la sociedad, aproxima al gobernante a la realidad, responde efectivamente a las demandas sociales, y por sobre todo, vincula éticamente a toda la sociedad con los fines superiores que la guían, razones por las cuales, el interés en la contratación estatal se justifica ampliamente”²⁶.

En esencia el contrato estatal es un acuerdo de voluntades suscrito entre las administración pública y un particular, que se muestra como una herramienta para la materialización de las funciones públicas, por lo cual posee una serie de características especiales, que se han enumerado de la siguiente forma

²⁵ VASQUEZ, William. Control Fiscal y Auditoría en el Estado Colombiano. Bogotá D.C. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. 2000.

²⁶ ROSERO, Bertha. Contratación estatal: manual teórico práctico. Bogotá D.C. Ediciones de la U, 2011.

“Los aspectos característicos del contrato administrativo clásico son: a) La limitación de la libertad contractual de las partes. Tanto administración como contratante están limitados en su autonomía de voluntad. b) La desigualdad jurídica de las partes, que se traduce en las atribuciones de la administración pública respecto al contrato ya que puede adaptarlo a las necesidades públicas colectivas, variando consiguientemente, dentro de límites razonables, condiciones y circunstancias, la naturaleza y la extensión de las obligaciones a cargo del contratante; c) La mutabilidad del contrato ya que si el interés público lo justifica, puede adaptárselo y aún, modificárselo; d) La facultad de la administración de imponer sanciones al contratista por incumplimiento, aun cuando ellas no estén pactadas en el contrato; e) La inaplicabilidad de la exceptio non adimpleticontractus , es decir, la negación del derecho del contratista a exceptuarse de cumplir con sus obligaciones si la administración no ha cumplido con las suyas propias; f) El privilegio de la decisión unilateral y ejecutiva, previa al conocimiento judicial, que impone al contratante la obligación de su cumplimiento inmediato”²⁷.

Ahora bien, al ser la contratación estatal un régimen especial se determina para esta unas modalidades de selección y clase de contratos específicos, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato o su cuantía, la modalidades de selección corresponden a: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa contratación de mínima cuantía , mientras que las clases de contratos son: contrato de obra, contrato de consultoría, contratos de prestación de servicios, contratos de concesión, contratos de encargo fiduciario y fiducia pública. Todos estos son un mecanismo para el cumplimiento de los objetivos y metas de una entidad y se llevan a cabo median una serie de actuaciones realizadas en tres etapas: una fase interna constituida por la formación de la voluntad de la administración pública, una fase externa constituida por la materialización de la voluntad de las administración mediante los actos administrativos precontractuales y la celebración del contrato administrativo, y una

²⁷GORDILLO, Agustín, citado por PRAT, Julio A. en Derecho administrativo , tomo III, volumen II, Editorial Acali, Montevideo, 1978.

fase ejecutiva tendiente al cumplimiento del contrato. La fase contractual “corresponde a la celebración y ejecución del objeto del contrato o convenio. Esta etapa comprenderá la celebración, perfeccionamiento, legalización y ejecución del contrato y estará integrada por todos los actos a cargo del contratista, tendientes al cumplimiento de sus obligaciones contractuales y los que adelanta la Entidad para garantizar que el mismo se ajuste a lo pactado”²⁸ por lo tanto dentro de esta etapa se lleva a cabo el control y seguimiento a la ejecución del contrato, como también sus modificaciones, terminación y liquidación. En la fase pos contractual es donde “se hará seguimiento al cumplimiento de las obligaciones exigibles con posterioridad a la liquidación del contrato, tales como el cumplimiento de la garantía de estabilidad de obra, el pago de salarios y prestaciones sociales, publicación en el SECOP del acta de liquidación y asegurar del respectivo cierre y terminación del proceso en la página de Colombia compra eficiente.

Estas tres etapas deben aplicar los principios constitucionales de la función administrativa: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, así se desprende de la lectura del artículo 23 de la Ley 80²⁹, así como los de igualdad, responsabilidad y selección objetiva y que según la Corte Constitucional cumple tres finalidades esenciales : “(i) Sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente, (iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho”³⁰

²⁸ BUCARAMANGA. CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA SANTANDER. Manual de Contratación. Diciembre 2013. p. 59.

²⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80. (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En: Diario Oficial. Bogotá, D.C. Junio 1993.

³⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C 818. Expediente D-5521. (9, agosto, 2005) M.P: RODRIGO ESCOBAR GIL. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 34.

2.3 MARCO CONCEPTUAL

Dentro de la presente práctica es importante tener claro una serie de conceptos que facilitarían la comprensión de las labores que se realizan.

El primero de ellos y de donde se parte para iniciar las labores en el área estatal es el de **Administración Pública** el cual es entendido como “el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, relativos a cada caso y a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del estado dentro de las constitución y las leyes”³¹

Dentro de esto ámbito también es necesario para no entrar en confusiones clarificar el concepto de **Función pública**, este es entendido como “el conjunto de las funciones que cumple el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines.”³²

Ahora bien ya que la entidad en la cual se desarrollara la actividad es la encargada de realizar el **Control fiscal** en el Municipio Bucaramanga es necesario decir que este se entiende como “el control sobre la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición,

³¹ ANMAINA Manuel, citado por GÓMEZ Díaz de León, Carlos en Administración Pública Contemporánea. México McGraw-Hill 1998

³² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-037. Expediente D-3982. (28, enero, 2003). M.P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 51.

conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición, con el propósito de determinar si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes.³³

La contratación maneja una serie de **principios** que la rigen y se encuentra consagrados en la Ley 80 de 1993 de esta forma: La Igualdad, se entiende como el hecho de que la administración debe otorgar idéntica oportunidad para participar a todos aquellos que se encuentren en condiciones de ofertar lo requerido por ella, motivo por el cual los procesos de selección de contratistas, se inspiran, de manera preponderante, en este principio. El de Publicidad, que es de vital importancia dado el interés público inherente a la totalidad de la gestión estatal, la comunidad tiene derecho a conocer quienes, por qué y cómo se toman las decisiones que inciden sobre el desarrollo de aquella. El principio de Transparencia que se entiende como la obligación legal de seleccionar a sus contratistas a través de licitación o concurso público y solo excepcionalmente de manera directa en los casos expresamente dispuestos en la ley. Otro de los principios fundamentales es el de Selección objetiva que implica la observancia por parte de las entidades de la ponderación detallada, precisa y concreta de los factores de calificación previstos en los pliegos de condiciones, de manera que el ofrecimiento más favorable es aquel que resulte con el más alto puntaje o con la mayor calificación, de acuerdo con los factores establecidos en el pliego de condiciones y su ponderación. Por último tenemos el Principio de prevalencia del interés general: el cual se vincula directamente con las finalidades estatales, por cuanto es a la administración pública a quien le corresponde la materialización del

³³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-382. Expediente D-6909.(23, abril, 2008). M.P.: RODRIGO ESCOBAR GIL. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 17.

interés general, por lo menos desde el cumplimiento del principio de legalidad en la contratación administrativa.³⁴

Cabe precisar que los **Contratos estatales** son “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades Estatales, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad³⁵

Teniendo en cuenta que es el tema principal manejado por este proyecto es vital precisar que se entiende por **Proceso de Contratación**, de lo cual se puede decir que “es el conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde”³⁶.

Dentro de este ámbito cabe precisar que se entiende por **Período Contractual** de lo cual podemos decir que “es cada una de las fracciones temporales en las que se divide la ejecución del contrato, las cuales pueden ser utilizadas por la Entidad Estatal para estructurar las garantías del contrato”³⁷

³⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80. (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En: Diario Oficial. Bogotá, D.C. Junio 1993Ibíd.

³⁵ Ibid. Art. 32

³⁶ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 1510 (17, julio, 2003). Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Julio de 2003. No. 48854.

³⁷ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Decreto 1015 (21, mayo, 2013). Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional. En: Diario Oficial .Bogotá D.C. Mayo de 2003. No. 48797.

La **capacidad para contratar** se entiende como la “facultad asignada por ley o delegada mediante acto administrativo para comprometer y obligar a la entidad a través de contratos, ejercida por el titular o por sus delegatarios”³⁸

Ahora por **contratista** se entiende: “la persona natural o jurídica, privada o pública, nacional o extranjera, consorcio o unión temporal que se obliga a dar o hacer una determinada prestación a cambio de una contraprestación o precio, según las especificaciones del objeto contratado.”³⁹ Mientras que el **contratante** es la Entidad que tiene la necesidad de dicha prestación.

Pasamos entonces a definir los elementos que individualizan un contrato que son el **plazo**: que se entiende como “el tiempo específico en el que se han de realizar las actividades previstas en el contrato”⁴⁰; el **objeto** contractual que lo podemos entender como la necesidad que se pretende satisfacer con el contrato y finalmente la **cuantía** que se refiere al valor al que asciende determinado contrato. Teniendo esto claro podemos también definir lo que se entiende por **perfeccionamiento de un contrato**, lo cual se da cuando se “logre un acuerdo sobre el objetivo y la contraprestación y este se eleve a escrito”⁴¹

Pasando a las etapas que se trataran en la presente practica cabe definir lo que se entiende por **ejecución** que “es cuando se realiza dicho contrato, en el inicio de la ejecución es precisa la aprobación de la garantía por la entidad, siempre que esta ampare el cumplimiento oportuno e idóneo del respectivo contrato y la existencia y disponibilidad presupuesta”⁴² Ahora por **supervisión** se entiende “el seguimiento

³⁸ MANUAL DE CONTRATACIÓN. Alcaldía Mayor de Bogotá. Código MN- 02. Bogotá D.C. Julio 2014.

³⁹ *Ibid.* Pág. 11

⁴⁰ MANUAL DE CONTRATACIÓN. Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. Versión 07. Código M-BS-01. Bogotá D.C. 2012

⁴¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1150. (16, julio, 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. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Julio 2007. No. 46.691.

⁴² MANUAL DE CONTRATACIÓN. Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. Versión 07. Código M-BS-01. Bogotá D.C. 2012

técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato es ejercida por la entidad”⁴³ y la **liquidación** “es el procedimiento mediante el cual una vez concluido el contrato las partes verifican en qué medida y de qué manera se cumplieron las obligaciones de él derivadas con el fin de establecer si se encuentran o no en paz y salvo por todo concepto relaciona en su ejecución”⁴⁴

Dentro de las situaciones que se pueden presentar en un contrato tenemos la **cesión**, la cual “es una forma de sustitución por un tercero, consistente en un acto jurídico por medio del cual un contratante (cedente) hace que un tercero (cesionario) ocupe su lugar en el contrato, transmitiéndose tanto los créditos como las deudas derivadas del mismo en todo o en parte previa autorización expresa por parte de la entidad”⁴⁵ La **adición de contrato** que es la “modificación de un contrato en ejecución cuando se requiere la adición de elementos no previstos en el contrato inicial, en cuanto al alcance del objeto, su valor para cubrir su costo o el plazo para lograr su oportuna ejecución”⁴⁶ .La **prórroga** que se entiende como la: “modificación del plazo de los contratos que se encuentran en ejecución y tiene por objeto extender el plazo de ejecución originalmente pactado para el cumplimiento del objeto y obligaciones del contrato”⁴⁷

Algunos de los elementos esenciales en los contratos estatales son, las **garantías**, las cuales se entienden como “instrumentos otorgados por los oferentes o por los contratistas, a favor de la entidad contratante o de terceros con el objeto de

⁴³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 14774. (12, julio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Julio 2011. No. 48.128.

⁴⁴ MANUAL DE CONTRATACIÓN. Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. Versión 07. Código M-BS-01. Bogotá D.C. 2012

⁴⁵ MANUAL DE CONTRATACIÓN. Alcaldía Mayor de Bogotá. Código MN- 02. Bogotá D.C. Julio 2014.

⁴⁶ COLOMBIA.CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Nro. 1121 (,26 de Agosto, 1998) C. P.: CESAR HOYOS SALAZAR; Corte Constitucional. Agosto de 1193. Bogotá D.C.

⁴⁷ MANUAL DE CONTRATACIÓN. Alcaldía Mayor de Bogotá. Código MN- 02. Bogotá D.C. Julio 2014.

garantizar la cobertura de los riesgos a que se encuentre expuesta la administración o los terceros con la prestación de la oferta o la ejecución del contrato”.⁴⁸ El **acta de inicio** que es el “documento suscrito por el supervisor y el contratista en el cual se estipula la fecha de iniciación para la ejecución del contrato”⁴⁹, el **Certificado de disponibilidad presupuestal** que es el “documento expedido por el responsable del presupuesto o quien haga de sus veces para garantizar la existencia de apropiación suficiente y libre de afectación en un rubro presupuestal para atender a un determinado compromiso con cargo presupuestal de la vigencia”⁵⁰. El **Certificado de registro presupuestal** que es el “documento expedido por el responsable del presupuesto o quien haga de sus veces, mediante el cual se garantiza en forma definitiva la existencia de recursos para atender los compromisos legalmente contraídos y que los mismos no sean desviados para otro fin”⁵¹

⁴⁸ MANUAL DE CONTRATACIÓN. Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. Versión 07. Código M-BS-01. Bogotá D.C. 2012

⁴⁹ *Ibíd.* Pág. 10

⁵⁰ *Ibíd.* Pág. 11

⁵¹ *Ibíd.* Pág. 10

3 INFORMACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN

3.1 DESCRIPCIÓN DE LA ENTIDAD

Para hacer una descripción de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, hay que primero hacer un pequeño estudio de su referente nacional, la Contraloría General de la República, la cual “es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas”.⁵²

La Constitución Política de 1991, en su artículo 267, establece que: "El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación"⁵³. Con la Carta Política del 91 el control fiscal a la gestión pública pasó de ser previo y perceptivo, a posterior y selectivo. No obstante, el nuevo enfoque del control permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y, mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas.

Después de hacer una referencia al órgano nacional podemos decir que la Contraloría Municipal de Bucaramanga por consecuencia también un organismo

⁵² CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. [sitio web]. Bogotá: CGR. [Consulta: 8 de Julio 2015]. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr>.

⁵³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia (1991). En: Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991.

autónomo de control fiscal, técnico y ambiental, que tiene plantado como misión “contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, garantizando la conservación y buen uso del patrimonio fiscal en el ámbito de los bienes y fondos del ente territorial, contribuyendo al desarrollo social, la convivencia pacífica, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. Todo ello fundamentado en la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia, economía, equidad y la ecología o valoración de los costos ambientales, así como la participación ciudadana y la generación de los productos y servicios con calidad y oportunidad, para satisfacer las expectativas de la comunidad en general”⁵⁴ y se plantea como visión “ser un organismo modelo en el ejercicio del control fiscal, mediante la implementación de los sistemas financieros, legal, técnico, ambiental y participativo, caracterizado por la aplicación de los productos y de la prestación de sus servicios, para lo cual se gestionará la certificación del sistema de gestión de la calidad NTC-ISO 9001:2000, con el propósito final de contribuir al mejoramiento continuo y al desarrollo de la cooperación económica, intelectual, científica y tecnológica, mediante la implementación de alianzas, y la contribución del bienestar de la población bumanguesa.”⁵⁵

3.2 HISTORIA

La historia moderna de los antecedentes fiscales en la creación de las contralorías en el país se remonta al año 1922, cuando llegó a Colombia la misión estadounidense encabezada por Edwin Kemmerer en el mandato del entonces presidente de la república Pedro Nel Ospina. Esta delegación generó cambios jurídicos y administrativos que posteriormente instituyó las contralorías

⁵⁴ CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. [sitio web]. Bucaramanga: CMP. [Consulta: 8 de Julio 2015]. Disponible en: <http://www.contraloriaga.gov/mision>

⁵⁵ CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. [sitio web]. Bucaramanga: CMP. [Consulta: 8 de Julio 2015]. Disponible en: <http://www.contraloriaga.gov/vision>

departamentales y municipales, sentándose así las bases de un nuevo reordenamiento del país⁵⁶.

Es “con la firma del Presidente de la República, Pedro Nel Ospina; su ministro del Tesoro, Gabriel Posada, y los presidentes del Senado, Luis de Greiff, y de la Cámara, Ignacio Moreno, el Gobierno Nacional expidió el 19 de julio de 1923, la Ley 42 sobre Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”⁵⁷ La creación del Departamento de Contraloría fue aprobada por el Congreso, en consideración a la recomendación de uno expertos norteamericanos encabezados por Edwin Walter Kemmerer. “La Misión Kemmerer recomendó la creación del Departamento de Contraloría, por considerar que podía establecer los medios para imponer una estricta observación de las leyes y reglamentos administrativos en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos públicos. Los expertos norteamericanos consideraron, además, que la Contraloría podía ejercer gran influencia para asegurar la recaudación de rentas y hacer entrar su producto a la Tesorería.. El nuevo Departamento de Contraloría comenzó a funcionar el 1° de septiembre de 1923, año en que entró en vigencia la Ley 42.⁵⁸

A su vez la Contraloría Municipal de Bucaramanga “fue creada por el Concejo Municipal mediante acuerdo N° 8 del 4 de Marzo de 1928. Cuyo nombre para la época era la Inspección Fiscal del Municipio. Posteriormente, mediante el acuerdo N° 4 del 29 de enero de 1929 se cambió la mencionada denominación por la Contraloría Municipal y por ultimo vino a tomar el nombre que ostenta

⁵⁶AMADO, Magda. Informe Ejecutivo. Contraloría Municipal de Bucaramanga. Bucaramanga. 2015

⁵⁷CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. [sitio web]. Bogotá: CGR. [Consulta: 8 de Julio 2015]. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/historia>

⁵⁸VÁSQUEZ Miranda, William. Control fiscal y auditoría de estado en Colombia. Bogotá: Fundación de Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2000. Colección estudios de Derecho.

actualmente, de conformidad con el acuerdo N° 22 del 29 de diciembre de 1931, en su artículo primero”⁵⁹

Esta “ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de las administración municipal de las entidades o particulares que tengan bajo su manejo los recursos públicos del municipio de Bucaramanga, todo esto de acuerdo a las norma legales vigentes y a las disposiciones establecidas en el actual código fiscal acuerdo 015 de 2 de julio de 1993.”⁶⁰

3.3 USUARIOS

Bajo la auditoria de la contraloría municipal de Bucaramanga encontramos dos clases de usuarios, estos son internos y externos así:

Cientes internos son aquellos funcionarios escritos a la entidad a través de cada una de las dependencias que conforman el organismos y los clientes externos se componen de las dependencias o personas que son sujetos de control pasivos fiscal y de la comunidad a la cual se deben rendir informes acerca de las gestión que realice la entidad, entre ellos se encuentra la administración municipal con sus dependientas, los organismo, autónomos como el concejo municipal y la personería municipal, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del estado, los fondos de servicios docentes, los particulares que manejen recursos o bienes públicos, las perronas jurídicas

⁵⁹ AMADO, Magda. Informe Ejecutivo. Contraloría Municipal de Bucaramanga. Bucaramanga. 2015

⁶⁰ *Ibíd.*, pág. 85

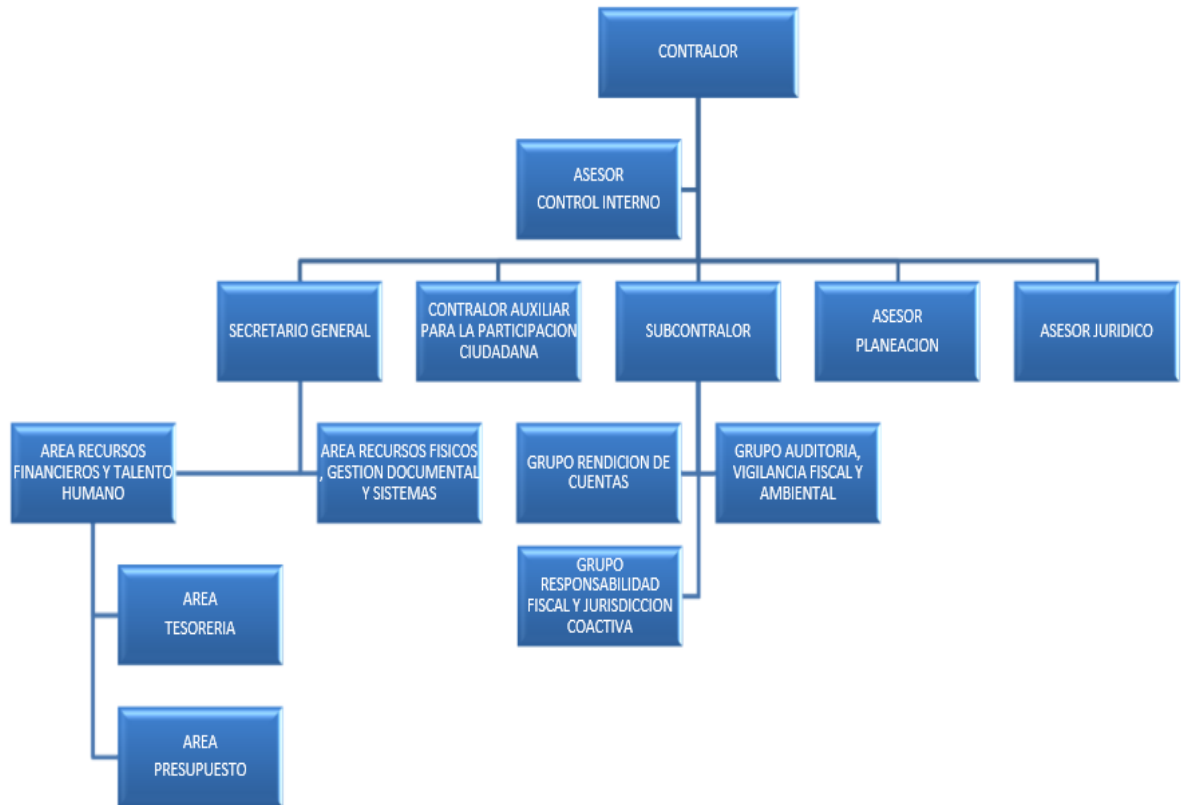
cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje fondos del erario en el ámbito del municipio de Bucaramanga, específicamente esta entidad ejerce control sobre:

- Alcaldía municipal de Bucaramanga
- Concejo municipal de Bucaramanga
- Personería municipal de Bucaramanga
- Acueducto metropolitano de Bucaramanga
- Empresa municipal de aseo de Bucaramanga
- Instituto municipal para el empleo y el fomento empresarial
- Instituto de salud Bucaramanga
- Instituto de vivienda de inter social de Bucaramanga
- Instituto para el deporte y la recreación de Bucaramanga
- Instituto municipal de cultura
- Dirección de tránsito y transporte de Bucaramanga
- Bomberos de Bucaramanga
- Caja de prevención social empresarial
- Refugio social
- Curaduría número 1 de Bucaramanga
- Curaduría número 2 de Bucaramanga
- Metrolínea

En general son consideradas clientes, todas las entidades sujetas al control fiscal, las veedurías ciudadanas, la sociedad en general y todas aquellas personas naturales o jurídicas que estén

3.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Para llevar a cabo todas estas funciones, presenta la siguiente estructura organizacional⁶¹



⁶¹ CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. [sito web]. Bucaramanga: CMP. [Consulta: 8 de Julio 2015]. Disponible en: <http://www.contraloriabga.gov.co/>

4 ACTIVIDADES DESARROLLADAS DURANTE LA PRÁCTICA

4.1 PRIMER INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS

Este informe contiene las funciones realizadas dentro del primer mes de la práctica jurídica social, correspondientes a actividades de ambientación a la entidad y conocimiento de las políticas en materia contractual y normatividad aplicable dentro de lo misma.

ACTIVIDADES REALIZADAS:

PRIMERO: CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD Y LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL QUE ADELANTA LA SECRETARIA GENERAL.

Lo primero que se hizo al entrar a la Contraloría Municipal de Bucaramanga en desarrollo de la práctica jurídica social, fue realizar un reconocimiento de la entidad enfocado en la Secretaria General, esto con el fin de conocer su metodología de trabajo. Teniendo en cuenta que su función principal es proponer y ejecutar la política de desarrollo institucional de índole administrativo y financiero en sus diversos ámbitos y operaciones y prever los dispositivos necesarios para garantizar la función misional de entidad, vemos que una herramienta para llevar a cabo estas funciones es la contratación, actividad sobre la cual estarán enfocadas las labores a realizarse dentro de la práctica.

Para lo anterior, se realizó una identificación y análisis de los elementos esenciales con los cuales deben cumplir los contratos de prestación de servicios , suministro y de obra que suscribe la Contraloría Municipal de Bucaramanga, tales como: estudios previos, certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, pólizas, estampillas, acta de inicio, acta de confidencialidad, antecedentes disciplinarios, los cuales deben esencialmente atender a lo estipulado por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 del 2007 y el Decreto 1510 del 2013. También se me informo del orden en el cual deben encontrarse los referidos documentos para una adecuada elaboración del expediente y manejo del archivo. Con el conocimiento de dichos expedientes contractuales, se logra una apropiación tanto de la estructura organizacional que maneja la entidad en el tema de contratación como de la terminología, lo cual servirá para un desarrollo eficiente de las actividades a desarrollarse, además se logra dar un enfoque más claro de los conceptos jurídicos adquiridos en la universidad y la normatividad vigente respecto al tema.

Una vez hecho esto y con el fin de lograr una fácil identificación de los contratos a la hora de trabajar con ellos se procedió a organizar cada contrato por orden de suscripción y a elaborar una relación entre el número del contrato, el contratista y la carpeta en la cual se encontraba.

SEGUNDO: INSTRUCCIÓN Y USO DEL SOFTWARE GESTION TRANSPARENTE

Teniendo en cuenta que es un deber de la Contraloría Municipal de Bucaramanga realizar una adecuada gestión institucional que la lleve a cumplir sus procesos misionales, esta mediante la resolución 104 de 2014 adopto la implementación del software Gestión Transparente; una herramienta que permite realizar el control de

sus proyectos, mostrar sus planes de desarrollo, la distribución de sus contratos, rendir informes de los mismos, entre otros, logrando con esto la articulación de tres componente: Sujetos de control, área misional y comunidades, lo cual es esencial para mantener a la entidad funcionando bajo unos parámetros claros de organización.

En el componente de área misional mencionado anteriormente, se encuentra dentro del software la sección de contratación, que busca ser un mecanismo de seguimiento y medición dentro del sistema de gestión de calidad que implementa la Contraloría Municipal en este ámbito; aquí se realizó un registro detallado de los contratos de prestación de servicios, suministro y obra suscritos por la entidad en el año 2015, para esto era necesario identificar los elementos que conformaban el contrato, para lo cual dentro del módulo de “asistente de contratación” se procedió de la siguiente manera:

- Identificación y registro de los contratistas, supervisores y códigos de proyecto.
- Identificación y registro de la información general del contrato: objeto contractual, valor, plazo, fecha de suscripción, fecha de inicio, tipo de proceso contractual, tipo de gasto
- Identificación y registro de la disponibilidad presupuestal y el rubro al que se encuentra sujeta
- Identificación y registro del registro presupuestal y el rubro al que se encuentra sujeto

Después de hacerse el registro de esta información se procedió a dejar la evidencia física de la existencia de cada uno de estos documentos, que es otro de los requisitos de software, para lo cual realizo el escaneo de todos los documentos, identificando la ubicación dentro del archivo de: Acta de Inicio, aprobación de la garantía única y de sus modificaciones, certificado de antecedentes fiscales disciplinarios, constancia de pago de seguridad social integral en salud riesgos y pensiones, constancia de publicación del proceso contractual en el SECOP, disponibilidad presupuestal en contrato inicial, estudio y documentos previos, fotocopia de la Cedula contratista o Representante Legal, garantía única, informes de ejecución del Contratista, informes de interventoría o supervisión según el caso, minuta del contrato debidamente perfeccionado y legalizado entre las partes, registro presupuestal, RUT Registro Único Tributario.

Se encuentra aquí que la mayoría de contratos suscritos corresponden a prestación de servicios profesionales que se adelantan según lo estipulado por la Ley 1150 de 2007 mediante contratación directa que se encuentra plenamente justificada, seguidos por los de suministro, mantenimiento y obra los cuales al no excederse del diez 10 por ciento de la menor cuantía de la Entidad, se adelantan por el proceso de selección de mínima cuantía; todos estos contratos además se ajustan presupuestalmente a lo asignado para el rubro al que corresponden y los documentos que los componen en su mayoría cumplían con los formalidades exigidas por la ley, con excepción de unas actas de inicio que no habían sido suscritas por alguna de las partes.

El tener que analizar detalladamente cada una de la documentación me permitió ubicarme dentro de las diferentes etapas del proceso contractual y entender la fundamentación de los documentos que debían expedirse en cada una de ellas según la modalidad contractual que se adelantaba. Con esta actividad se inicia el

desarrollo de unos de los objetivos planteados para la práctica, el cual es apoyar el registro de informes sobre los contratos en una de las plataformas para el control de gestión que utiliza la entidad, con el propósito de llevar a cabo una adecuada inspección y control de estos, mediante su seguimiento y medición.

TECERO: INSTRUCCIÓN Y USO DE LA PLATAFORMA SIA OBSERVA

Teniendo en cuenta que a la Auditoría General le corresponde ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de República, de las contralorías Departamentales, Distritales y Municipales según el Decreto Ley 272 de 2000, se creó el Sistema Integral de Auditoría (SIA), el cual es una plataforma web que permite que las contraloría y sus sujetos vigilados realicen las rendiciones de cuenta en línea de la contratación.

Se recibió la capacitación en el manejo de la plataforma, donde se informó que la misma se encuentra sujeta a cambios, ya que aún se encuentra en desarrollo. Posteriormente según la capacitación recibida se pasó a hacer el registro de los contratos de suscritos en el año 2015 por la Contraloría, registro que exigía la identificación de los siguientes elementos: Registro de los contratistas y supervisores, estado del contrato, numero del contrato, objeto contractual, valor, tiempo de ejecución, el proceso de contratación y el tipo de contrato suscrito. Aquí se pudo ver que todos los contratos de prestación de servicio, suministro y obra se encuentran en la etapa de ejecución y al día en pagos y cumplimiento de las obligaciones.

Ya que como se dijo la plataforma aún se encuentra en desarrollo presentaba una serie de fallas que no permitían realizar el informe de los contratos de manera completa, por lo tanto a la hora de hacer uso de esta se hizo el reporte de las fallas que presentaba.

4.2 SEGUNDO INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS

Con la apropiación de los procedimientos que se ha venido logrando en este segundo mes de la práctica, se pasó a realizar el control y seguimiento a la ejecución de los contratos de prestación de servicio profesionales, suministro y obra mediante informes de apoyo al supervisor de estos, además de hacerse una actualización respecto a aquellos contratos que habían presentado cesión o prórroga, también se inició con la revisión a las cuentas de cobro y un examen a los registros del SECOP.

PRIMERO: CONTINUACIÓN DEL TRABAJO EN EL SOFTWARE GESTIÓN TRANSPARENTE

Como segundo paso en el trabajo que se venía realizando con el software Gestión Transparente, se realizó un análisis de las novedades en los contratos, con el propósito de identificar cuales habían tenido prórroga o cesión y hacer el respectivo registro. La prórroga se reportaba con el propósito de concretar el valor real del contrato, para que el presupuesto asignado a este dentro de la plataforma coincidiera con los certificados de disponibilidad presupuestal y de registro presupuestal expedidos y con lo reportado por la tesorería de la entidad, mientras

que las cesiones se reportaban para identificar los contratistas que se encontraban activos. Para la prórroga se debía verificar que el Otro Sí al contrato expresara de forma clara las cláusulas que se modificarían dentro del contrato inicial, se justificara la necesidad y se expidiera el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, además dentro del tema de las prórrogas se proyectó el Otro Sí que faltaba para una que se realizaría. En la cesión debía verificarse que se informara claramente sobre la identidad e idoneidad respecto a los requisitos habilitantes de la nueva persona que asumiría el cargo.

Se encontró que las prórrogas se realizaron en su mayoría sobre los contratos de prestación de servicios profesionales y solo una sobre un contrato de obra y que estas efectivamente fueron tramitadas con antelación al vencimiento del plazo inicial pactado, de tal forma que el perfeccionamiento y legalización se hizo dentro de la vigencia del contrato. Las cesiones se realizaron exclusivamente sobre los contratos de prestación de servicios profesionales que se dieron por solicitud de los contratistas y sobre estas se encuentran los documentos que acreditan las capacidades de los cesionarios.

SEGUNDO: REVISIÓN Y REGISTRO DE INFORMACIÓN EN EL SISTEMA ELECTRONICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – SECOP

El Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP – es un sistema gerencial basado en una herramienta tecnológica de apoyo a la contratación pública que integra los sistemas de información actuales, facilitando información sobre estos procesos y entregando a las entidades estatales herramientas para modernizar y optimizar la gestión contractual. Esta herramienta fue creada mediante Decreto 2178 de 2006 el cual establece:

Créase el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional.

En relación con la contratación pública electrónica el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 facultó al Gobierno Nacional para implementar los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades del Estado sometidas al Estatuto General de la Contratación cumplirían con las obligaciones de publicidad, lo anterior, a través del desarrollo del sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP; por su parte, el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 establece la responsabilidad de las entidades contratantes de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación. Este desarrollo y administración está a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, según lo dispone el artículo 3º del Decreto 4170 de 2011.

Teniendo en cuenta que la Contraloría Municipal de Bucaramanga es una entidad del Estado sometida al Estatuto General de la Contratación, esta también tiene una serie de obligaciones de publicidad de los diferentes actos expedidos en los procesos contractuales, por lo cual se realizó la revisión los contratos ingresados dentro del SECOP para la vigencia 2015, con el propósito verificar que estos tuvieran integrados todos los actos expedidos en el proceso de contratación que requiere la plataforma y los soportes de dichos actos, como lo son avisos de la

convocatorio publica, pliego de condiciones, el acta de inicio, el certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal, aprobación de garantía única, entre otros, esto con el fin de garantizar que la información publicada fuese coherente y fidedigna con la que reposa en el proceso contractual como lo exige el Decreto 734 de 2012. Con esta revisión se pudo establecer que una serie de actos con los cuales se daba inicio a la ejecución del contrato no habían sido publicados y se pasó a subsanar dicha falla, pero evidenciándose con esto que la entidad en ciertos casos no realizaba la publicidad en el SECOP dentro de los términos establecidos por la ley.

Con esta labor de aproximación al Sistema Electrónico de Contratación Pública, se logró el conocimiento de uno de los mecanismos más importantes en la modernización de la contratación estatal, el cual logra que la labor de publicidad sea más eficiente. Con el manejo de otra de las plataformas que utiliza la entidad para el registro de informes de sus contratos se continúa con el cumplimiento de uno de los objetivos de la práctica.

TERCERO: REVISIÓN Y VERIFICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS CORRESPONDIENTES A LAS CUENTAS DE COBRO E INFORME DE SUPERVISIÓN.

Uno de los objetivos planteados dentro de la práctica fue realizar la revisión y verificación de los documentos correspondientes a las cuentas de cobro que radiquen los contratistas, con el fin de que estas se adecuaran a las fechas y montos pactados en el respectivo contrato; esta actividad se llevó a cabo preceptuando que es obligación de todo contratista radicar la cuenta de cobro ante la Secretaría General; dichas cuentas deben contener un informe sobre las

actividades realizadas y el soporte de las mismas, informes que fueron analizados con el fin de verificar que tales actividades se encontraran dentro del objeto contractual y que dichos soportes fueran coherentes con las actividades, además estas cuentas de cobro deben registrar el pago de seguridad social, sobre el cual se verifico que las fechas y los montos fueran los correctos. Conjuntamente se hizo la comprobación con el contrato inicial de que el monto que se cobrara estuviese dentro de lo pactado en el mismo, así como el plazo sobre el cual se hacia el respectivo cobro. De lo anterior se evidencio que todas las que fueron objeto de revisión cumplían con los requisitos legalmente establecidos.

Basados en esta revisión de las actividades reportadas por cada contratista, se realiza un informe que sirve de apoyo a la labor del supervisor del contrato según lo preceptuado por el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, en el que mediante la comparación del objeto contractual con dichas actividades se analiza si con estas se está cumpliendo tal objeto. Estos informes están destinados a servir de medios de prueba para la imposición de sanciones al contratista en el evento en que se presente situaciones de incumplimiento o para el pago de las obligaciones dinerarias a cargo del contratante. Su finalidad es asegurar al máximo el cumplimiento del objeto contractual, de los fines de la contratación, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y la satisfacción de los intereses de la entidad mediante la obtención del fin perseguido. Con estos se controlan y vigilan las acciones del contratista con el fin de lograr que cumpla las obligaciones adquiridas en los contratos, la protección de los intereses de la entidad y salvaguardar su responsabilidad, además permite la adopción de medidas administrativas adecuadas y pertinentes en el evento en que se presenten circunstancias que generen controversias en las partes con el objeto de evitar paralizar el contrato y la afectación del servicio que la entidad pública está

Se desprenden de dichos informes que los contratos de suministro y obra suscritos en el 2015 no presentaban situaciones de incumplimiento y que hasta el momento satisfacían los intereses de la entidad al cumplir con el objeto contractual de la forma y dentro de los plazos establecidos en el contrato inicial, respecto a los contratos de prestación de servicios profesionales, se encontró que en casi todos se cumplía con la obligaciones adquiridas según lo pactado, salvo en dos de ellos en donde se encontró incumplimientos por inasistencias a unas actividades de capacitación.

Con el apoyo a la preparación de este se desarrolla el objetivo planteado respecto a la elaboración de informes de gestión de calidad de los contratos, que sirvan de apoyo la labor de los supervisores del contrato.

4.3 TERCER INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS

En el tercer mes de práctica se continuó con la materialización del objetivo del uso de las diferentes plataformas para el registro de informes, que para este momento se hacían de forma más eficiente ya que se comprendían mejor los conceptos manejados y permitían un mejor apoyo a las obligaciones de la entidad ante la Auditoría General de la Republica; además se continuo además con el seguimiento a las labores de los contratistas respecto al a ejecución de los contratos.

PRIMERO: INFORME DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS DURANTE EL 2015 EN EL MODULO SIREL DEL SIA MISIONAL DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El SIA Misional AGR es el sistema de información de la Auditoria General de la Republica, por medio del cual se recibe la rendición anual de cuentas de la Contraloría General de la Republica, las Contralorías Territoriales y el Fondo de Bienestar Social. Uno de los módulos del sistema es el SIREL. Sistema de Recisión Electrónica de cuentas.

El informe se realiza mediante la presentación de información específica establecida por la Auditoria General de la Republica y que se consolida en formatos que contienen datos con conceptos relacionados entre sí. Para nuestro caso se utilizó el formato número 13 que es el referente a contratación, el cual contiene un formulario en el que se relacionaron los contratos celebrados durante el periodo 2015, debiéndose ubicar en cada uno su número, disponibilidad presupuestal, fecha de firma, forma de contratación, necesidad que se pretende satisfacer, fecha, numero, valor y rubro del registro presupuestal, fecha de aprobación de la garantía única, fecha de inicio, plazo del contrato, valor de los pagos efectuados, fecha de terminación y fecha de liquidación. Además se debían analizar que contratos tuvieron adiciones y como estaban justificadas, con el fin de registrarla para que el presupuesto reportado para cada contrato coincidiera también con lo reportado por parte de la tesorería de la entidad. Este informe hace parte de la rendición de cuentas que realiza la entidad a la Auditoria General de la Republica teniendo en cuenta el fin de la vigencia fiscal.

En comparación con los registros ya realizados en otras plataformas, al presente se agrega el tema de la necesidad que se pretende satisfacer con el contrato y la justificación de las adiciones. Sobre el primer punto se concluye que la mayoría de contratos versaban sobre la necesidad de personal en el área misional de la entidad y el suministro del material propio para su funcionamiento, como el de papelería y equipos técnicos. Sobre las adiciones que se realizaron a los contratos vemos que se justificaban en el hecho de haber necesidades que persistieron más allá de lo planteado por el contrato inicial, como fue la de personal en el área de secretaría y tesorería.

Con este informe se dio continuación al trabajo iniciado en la plataforma de prueba inicial, y además se sigue desarrollando el objetivo de apoyar el registro de informes en las diferentes plataformas para el control de la gestión que utiliza la entidad, con el propósito de llevar a cabo una adecuada inspección y control de estos.

SEGUNDO: REVISION A LAS CUENTAS DE COBRO E INFORME DE LOS CONTRATOS

La revisión de las cuentas de cobro es una actividad que se realiza de manera continua dentro de la entidad, por lo cual se siguió con la misma con el fin de continuar con el cumplimiento de objetivo planteado. Esta actividad se llevó a cabo preceptuando que es obligación de todo contratista radicar la cuenta de cobro ante la Secretaria General; dichas cuentas de cobro deben contener un informe sobre las actividades realizadas y el soporte de las mismas, informes que fueron analizados con el fin de verificar que tales actividades se encontraran dentro del objeto contractual y que dichos soportes fueran coherentes con las actividades,

además estas cuentas de cobro deben registrar el pago de seguridad social, sobre el cual se verifico que las fechas y los montos fueran los correctos. Conjuntamente se hizo la comprobación con el contrato inicial de que el monto que se cobrara estuviese dentro de lo pactado en el mismo, así como el plazo sobre el cual se hacia el respectivo cobro.

Basados en esta revisión de las actividades reportadas por cada contratista, se realiza un informe que sirve de apoyo a la labor del supervisor del contrato según lo preceptuado por el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, en el que mediante la comparación del objeto contractual con dichas actividades se analiza si con estas se está cumpliendo tal objeto. Estos informes están destinados a servir de medios de prueba para la imposición de sanciones al contratista en el evento en que se presente situaciones de incumplimiento o para el pago de las obligaciones dinerarias a cargo del contratante. Su finalidad es asegurar al máximo el cumplimiento del objeto contractual, de los fines de la contratación, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y la satisfacción de los intereses de la entidad mediante la obtención del fin perseguido. Con estos se controlan y vigilan las acciones del contratista con el fin de lograr que cumpla las obligaciones adquiridas en los contratos, la protección de los intereses de la entidad y salvaguardar su responsabilidad, además permite la adopción de medidas administrativas adecuadas y pertinentes en el evento en que se presenten circunstancias que generen controversias en las partes con el objeto de evitar paralizar el contrato y la afectación del servicio que la entidad pública está.

Se encontró que los contratos de prestación de servicios profesionales, de suministro y de obra no presentaron ninguna situación de incumplimiento y que las actividades desarrolladas se encaminaron de manera directa al cumplimiento del objeto contractual.

Con el apoyo a la elaboración de dicho informe se desarrolla el objetivo planteado respecto a la elaboración de informes de gestión de calidad de los contratos, apoyando con estos la labor de los supervisores de estos. Teniendo en cuenta que los contratos ya se encuentran en su etapa final, el presente análisis también contribuye al reporte final que se debe presentar por los supervisores del contrato para efectuar su respectiva liquidación.

4.4 CUARTO INFORME DE ACTIVIDADES REALIZADAS

En el mes final de la práctica se dio continuidad al seguimiento de las cuentas de cobro y la ejecución de los contratos, además de finalizar los mismos y dejarlos a paz y salvo mediante la elaboración de las actas de liquidación.

PRIMERO: INFORME DE LAS MODALIDADES DE CONTRATACIÓN PERIODO 2015.

Teniendo en cuenta que debe existir una cooperación entre las diferentes dependencias de la entidad, la Secretaria General realizo un apoyo al Informe de Gestión de Contralorías en el ámbito fiscal que se debe presentar a la Auditoria General de la Republica por parte de la Tesorería de la entidad, este apoyo consistió en un reporte de las modalidades de contratación utilizadas en el año 2015, su justificación y el presupuesto empleado en cada una de ellas; estas modalidades debían clasificarse dentro de: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa, y mínima cuantía.,

Para esto se acudió a los registros del SIREL de SIA misional AGR, plataforma que contiene el registro de todos los contratos suscritos, con el fin de identificar la modalidad de contratación utilizada mediante el análisis del tipo de contrato suscrito durante este periodo y así clasificarlo, además de la revisión de los estudios previos que justifican la modalidad de contratación que se aplica. Se encontró que la modalidad más utilizada fue la de contratación directa para los contratos de prestación de servicios, seguida por la mínima cuantía por la que se contrataron bienes y servicios y obras cuyo valor no excedía el diez por ciento de la menor cuantía de la entidad y que se realizaron solo dos procesos de selección abreviada.

Una vez hecho eso se debían reunir los valores de cada uno teniendo en cuenta las prórrogas y adiciones para así hacer la suma total con el fin de calcular el gasto de cada modalidad durante el periodo a reportar, donde se evidencio que la modalidad que ocupó más presupuesto fue la de la contratación directa cuyos contratos ascienden los novecientos millones de pesos , seguida por la de suministro con un valor de setecientos millones de pesos; finalmente se debía comparar si este monto gastado coincidía con el rubro asignado para el tipo de contrato, donde se encontró que los gastos efectivamente se ajustaban a lo presupuestado.,

Con esta actividad se participó en la elaboración de otra clase de informe de gestión de los contratos que debe realizar la entidad, para cumplir con sus obligaciones ante la Auditoria General de la Republica y se logró tener un entendimiento más a profundidad de cómo se aplican las modalidades de contratación según la necesidad que tenga la entidad y que implica cada una de ellas.

SEGUNDO: ELABORACIÓN DE ACTAS DE LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS EN EL 2015.

La liquidación se entiende como un procedimiento mediante el cual una vez concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera se cumplieron las obligaciones de él derivadas, con el fin de establecer si se encuentran o no en paz y salvo por todo concepto relacionado con su ejecución. Entonces antes de su elaboración se realiza un análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios y un balance económico, donde se concluyó que se habían cumplido los objetos contractuales pactados y que los pagos se habían realizado en su totalidad, para los contratos de prestación de servicios profesionales, suministro y obra suscritos para en el año 2015. En atención a lo estipulado por la ley 1150 de 2007 se elaboraron las actas de liquidación de algunos contratos que estaban terminado su ejecución.

Dichas actas contenían elementos esenciales para poder prestar merito ejecutivo como la identificación de las partes, la numeración del contrato dentro de los registros, la mención del objeto contractual, el valor, el plazo y el término de este, información que se obtiene de las cláusulas del contrato. Seguidamente se pasa a revisar el acta de inicio con el fin de registrar las fechas de inicio de la ejecución del contrato y la fecha de firma de esta acta, cabe decir que a la par que se va registrando la información se revisa que cada uno de estos documentos cumpla con los requisitos necesarios y se encuentre correctamente elaborado, con el fin de sanear posibles errores al momento de su elaboración.

Posteriormente se dejan las declaraciones del contratante aceptando la liquidación y comprometiéndose a pagar y la del supervisor declarando el cumplimiento del

contratista con la ejecución del objeto, además de la declaración conjunta de las partes de encontrarse a paz y salvo por todo concepto de las obligaciones mutuas pactadas, dejando se deja por último la constancia de que presta merito ejecutivo. En ninguna de las actas que se elaboró se hicieron salvedades por lo cual se cierran estos procesos contractuales

Una vez firmada el acta por todas las partes se hace la publicación de la misma en el SECOP cerrándose con esto tal contrato. Con el desarrollo de esta actividad se cumple con el objetivo de práctica planteado respecto al apoyo en la elaboración de las actas de liquidación que elabore la entidad para los contratos suscritos en el 2015.

TERCERO: ORGANIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES CONTRACTUALES

Para culminar la labor de trabajo que se realizó con los expedientes contractuales y con el fin de cumplir el objetivo de participar en la elaboración de los expedientes y formatos de control documental de los contratos suscritos en el año 2015. Se constituyó un expediente identificado con el número del contrato y conformado por su original y el de cada uno de sus soportes, la organización se realizó mediante un formato de control documental en el que se identificada de manera consecutiva el documento y el folio al que correspondía. Esto con el propósito de garantizar la preservación e inmutabilidad de los contratos celebrados por la Entidad, ya que existe la obligación de que estos deben permanecer por un término no menor de un año, en la Secretaria General, logrando con esto una organización dentro de las normas para cumplir con la preservación del contrato y se hizo de fácil acceso para el interesado en consultarlo,

5 CONCLUSIONES

Con el apoyo a la elaboración de informes se logró una optimización en la ejecución y vigilancia de los contratos, ya que al tener claro, el número de contratos que se tiene, su clase, las actividades que se están realizando por los contratistas y la manera en que las ejecutan, se puede hacer un adecuado seguimiento de la ejecución del objeto contractual y permite la adopción de medidas adecuadas y pertinentes en el caso de que no se esté llevando a cabo de manera idónea.

- En relación con esto se evidencia que la modalidad que más se maneja por parte de la entidad es la de contratación directa al suscribir contratos de prestación de servicios profesionales fundamentando en estos su planta de personal, seguida por la modalidad de mínima cuantía para la adquisición de bienes.
- Se evidencia también que son pocas las situaciones de incumplimiento de obligaciones por parte de los contratistas, de lo cual se concluye que la Entidad está haciendo un adecuado proceso de selección de estos.
- La revisión detallada de los elementos que componían los expedientes contractuales del 2015 permitió su debida adecuación a las normas legales que los rigen, dejándolos en un estado óptimo para futuras auditorias por parte de la Auditoria General de la Republica.

- Con el apoyo al proceso de la liquidación de los contratos se dejaron a paz y salvo aquellos de vigencia 2015, con el fin de dejar saldadas las obligaciones que en este campo había adquirido la entidad y lograr identificar cuales deberán ser renovados por necesidades que persisten.

- En relación con esto, el hecho de que no se hicieran salvedades en las actas de liquidación evidencia que la entidad cumple de manera responsable con sus obligaciones frente a los contratistas

- La presente práctica jurídica social, en la Contraloría Municipal de Bucaramanga, me permitió adquirir nuevos conceptos teórico prácticos en el sector de la contratación estatal y conocer la manera en que esta se encuentra estructurada, además de permitirme ampliar el alcance de los pre saberes adquiridos en la universidad al verlos aplicados en situaciones prácticas que los desarrollan.

6 RECOMENDACIONES

Haber realizado una práctica jurídica social dentro de la Contraloría Municipal de Bucaramanga me ha permitido conocer las actividades allí realizadas y con base a esto es pertinente hacer estas recomendaciones:

- No implementar plataformas electrónicas para el registro y control de la gestión contractual diferentes a las manejadas por la Auditoría General de la República y el SECOP ya que estas dejan de utilizarse una vez se da un cambio de administración, como fue el caso del software Gestión Transparente y causan un gasto de tiempo y de recursos innecesarios.
- Adelantar el trámite de registro e identificación clara de los rubros presupuestales en el SIA de la Auditoría General de la República con anticipación, para que al momento de hacer el registro de la información de los contratos no se presenten confusiones
- Prestar especial atención a la objetividad de los procesos de contratación directa, ya que son los que más presupuesto abarcan
- Estar atentos a los plazos que da la Auditoría General de la República para la presentación de informes, con el fin de no solicitar plazos adicionales ya que esto deteriora la imagen de la entidad.

- Tener una comunicación más efectiva entre las diferentes dependencias de la entidad para mejorar su coordinación, la cual es necesaria para lograr un adecuado seguimiento a la labor de los contratistas.

BIBLIOGRAFÍA

AMADO, Magda. Informe Ejecutivo. Contraloría Municipal de Bucaramanga. Bucaramanga. 2015

ANMAINA Manuel, citado por GÓMEZ Díaz de León, Carlos en Administración Pública Contemporánea. México McGraw-Hill 1998

BUCARAMANGA. CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA SANTANDER. Manual de Contratación. Diciembre 2013. p. 59.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 42 (26, enero, 1993). Sobre la organización del sistema de control fiscal y financiero y los organismos que lo ejercen. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Enero 1993. No. 40732.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 671 (06, octubre, 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. En: Diario Oficial. Bogotá, D, C. Octubre 2000, No. 44.188.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1150. (16, julio, 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. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Julio 2007. No. 46.691.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia (1991). En: Diario Oficial. Bogotá D.C., 1991.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 136 (02, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. En: Diario Oficial. Bogotá D, C. Junio de 1994. No. No. 41.377.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1474 (12, julio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Julio de 2011. No. 48.128.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80. (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En: Diario Oficial. Bogotá, D.C. Junio 1993.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C 818. Expediente D-5521. (9, agosto, 2005) M.P: RODRIGO ESCOBAR GIL. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 34.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-037. Expediente D-3982. (28, enero, 2003). M.P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 51.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-382. Expediente D-6909. (23, abril, 2008). M.P.: RODRIGO ESCOBAR GIL. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 17.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. C-832. Expediente D-3989MP. (8, octubre, 2002). M.P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 22.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia nro. T-006. Expediente T-20850. (17, enero, 1994) MP: VLADIMIRO NARANJO MESA. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. p. 9.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Decreto 1015 (21, mayo, 2013). Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional. En: Diario Oficial .Bogotá D.C. Mayo de 2003. No. 48797.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1510 (17, julio, 2013). Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Julio de 2013. No. 48854

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 267 (22, febrero, 2000). Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Febrero 2000. No 43905.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 4170 (22, febrero, 2011). Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. En: Diario Oficial. Bogotá D.C. Noviembre de 2011. No. 48242.

COLOMBIA.CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Nro. 1121 (26 de Agosto, 1998) C. P.: CESAR HOYOS SALAZAR; Corte Constitucional. Agosto de 1193. Bogotá D.C.

COLOMBIA.GACETA CONSTITUCIONAL .Asamblea Nacional Constituyente. No. 59. Bogotá D.C 1991.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. [sito web]. Bogotá: CGR. [Consulta: 8 de Julio 2015]. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr>.

CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. [sito web]. Bucaramanga: CMP. [Consulta: 8 de Julio 2015]. Disponible en: <http://www.contraloriaga.gov.co>

ESCOBAR Pérez, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. 5 ed. Santa Fe de Bogotá.: TEMIS S.A, 1991.

GORDILLO, Agustín, citado por PRAT, Julio A. en Derecho administrativo , tomo III, volumen II, Editorial Acali, Montevideo, 1978.

MANUAL DE CONTRATACIÓN. Alcaldía Mayor de Bogotá. Código MN- 02. Bogotá D.C. Julio 2014.

MANUAL DE CONTRATACIÓN. Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. Versión 07. Código M-BS-01. Bogotá D.C. 2012

MELO, Ileana. Órganos autónomos e independientes. Universidad Sergio Arboleda. 2015.

RODRÍGUEZ, Librado. Estructura del poder público en Colombia. 9 ed. Bogotá D.C.: TEMIS S.A, 2001.

ROSERO, Bertha. Contratación estatal: manual teórico práctico. Bogotá D.C. Ediciones de la U, 2011.

VÁSQUEZ Miranda, William. Control fiscal y auditoría de estado en Colombia. Bogotá: Fundación de Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2000. Colección estudios de Derecho.

VASQUEZ, William. Control Fiscal y Auditoria en el Estado Colombiano. Bogotá D.C. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. 2000.