

87112

Bogotá D.C., 21 de abril de 2020

**Correspondencia enviada
SIGEDOC 2020EE0040554**

Doctor
RICARDO JOSÉ LOZANO PICON
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
rlozano@minambiente.gov.co
Calle 37 # 8 – 40
Bogotá D.C.

Asunto: Comunicación hallazgos resultado Denuncia 2019-167587-82111-D

Respetado señor Ministro:

En cumplimiento a lo establecido en el Decreto Ley 267 de 2000 y al procedimiento ECP-02-PR-001 Versión 2.0¹ para el manejo de peticiones, en relación con la denuncia del asunto, radicada en la Contraloría General de la República con número 2019ER0120016 del 30 octubre 2019, codificada en el Sistema de Información de Participación Ciudadana – SIPAR con el número 2019-167587-82111-D, relacionada con presunta deficiencia de calidad en los productos entregados en los contratos de prestación de servicios 71 de 2016, 637 de 2017, 386 de 2018 y 213 de 2019 y la supervisión de los mismos, suscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se adelantaron acciones tendientes a verificar los hechos tales como análisis de expedientes, visita fiscal, evaluación de información suministrada.

Se concluye que existen presuntas irregularidades de carácter fiscal y disciplinario para lo cual se dará traslado a la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la CGR para lo de su competencia y a la Oficina de Control Interno Disciplinario del MADS.

Es necesario que la entidad analice las conclusiones de la atención a esta denuncia y adopte las medidas correspondientes.

¹ Procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los derechos de petición en la Contraloría General de la República

Hallazgo No.1 Contrato 386 de 2018 - Con presunta incidencia Fiscal y disciplinaria.

CRITERIOS

Ley 1474 de 2011 Artículo 83. *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

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

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

Ley 734 de 2002 Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

“... ”

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

La Ley 80 de 1993 establece en su “Artículo 23º.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. “Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

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

2º. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

...

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

Manual de Contratación – MADS – Versión 6² Capítulo VII – Vigilancia y control de la ejecución contractual

“2. Objetivos de la supervisión e interventoría

Los objetivos de la supervisión e interventoría de los contratos y convenios, son los siguientes:

- a. Garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos asignados a los contratos y convenios.
- b. Asegurar que el contratista cumpla con los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas en el contrato.

...

3. Calidades del supervisor e interventor

El servidor público supervisor o el particular contratado para ejercer la interventoría de un contrato, deberá contar la experiencia y/o formación profesional o técnica idónea que garantice la correcta y oportuna supervisión de los mismos.

Por lo anterior, el ordenador del gasto designará al interior del Ministerio el funcionario que ejercerá las funciones de supervisión de acuerdo con la experticia en la materia de que se trate...

3.3. Cambio de supervisor

En el evento que se requiera el cambio de supervisor por razones de fuerza mayor o caso fortuito, ausencia temporal o definitiva; el jefe, director, subdirector o coordinador solicitará tal cambio al Ordenador del Gasto quien procederá a analizar tal solicitud y designar un nuevo supervisor de ser el caso.

El supervisor saliente y el designado en su reemplazo, deberán suscribir un acta conjuntamente en la cual constará el estado de ejecución del contrato o convenio y la relación de los documentos que entrega y las observaciones que se consideren pertinentes.

Si no es posible la suscripción conjunta del acta, el supervisor designado dejará constancia del estado en que se encuentra el contrato o convenio al asumir el ejercicio de estas funciones.

En caso de renuncia de la persona al cargo sobre el cual recae la supervisión y que dicho cargo no sea proveído, la supervisión del contrato recaerá en el inmediato superior jerárquico...

² Adoptado mediante Resolución 0011 de enero de 2017 MADS

4. Funciones de los supervisores

...

4.3. Funciones de contenido financiero

a. Aprobando cada uno de los pagos al contratista de acuerdo con la ejecución del contrato, para lo cual deberá expedir la respectiva certificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales.

4.4. Funciones de contenido técnico

...

b. Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.

c. Verificar de forma permanente la calidad de la obra, bienes o servicios que se estipule en el contrato.

...

5. Restricciones especiales del supervisor

Sin perjuicio de las prohibiciones y prescripciones consagradas en normas vigentes, el supervisor de un contrato en ningún caso podrá:

...

- i. Exonerar al contratista del cumplimiento de cualquiera de sus obligaciones.

6. Responsabilidad

Responsabilidad fiscal: Los supervisores o interventores, serán responsables fiscalmente cuando por acción u omisión de las obligaciones de supervisión o interventoría, se produzca detrimento del patrimonio público. Tal responsabilidad está prevista en el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, al señalar:

“La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno. Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden”...

Responsabilidad disciplinaria: Los servidores públicos o particulares que desempeñen labores u obligaciones de supervisión e interventoría, están sometidos a lo establecido en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002). Tal responsabilidad está prevista en el artículo 51 de la Ley 80 de 1993, al señalar: “El servidor público responderá disciplinaria,

civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”.

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002 señala los deberes del servidor público y en su numeral 1 consagra: *“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”*

El Parágrafo 1 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 establece que *“El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 (Sic, debe ser Ley 734 de 2002) quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento...”*

La ley 610 de 2000 en su artículo 6º indica: *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. **El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-340 de 2007](#)**”*

Contrato de prestación de servicios profesionales No. 386 de 2018, suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Edward Alfaro Sánchez Mosquera:

En los estudios previos del contrato 386 de 2018, numeral 1, sobre a la conveniencia de realizar la contratación y descripción de la necesidad que se pretende satisfacer, que luego hacen parte del contrato, se menciona que *“De acuerdo con lo anterior, en cada Entidad debe elaborarse y publicarse para su implementación un Programa de Gestión Documental de que trata el Decreto 1080 de 2015 en su Capítulo IV en donde y en desarrollo de la Ley 1712 de 2014 se entenderá por Programa de Gestión Documental el plan elaborado por cada sujeto obligado para facilitar*

la identificación, gestión, clasificación, organización, conservación y disposición de la información pública desde su creación hasta su disposición final, con fines de conservación permanente o eliminación.

Por otra parte el Manual de Implementación de un Programa de Gestión Documental - PGD del Archivo General de la Nación, estable en su fase de implementación los Programas Específicos (Subprogramas del PGD), los cuales tienen como propósito orientar a las Entidades que lo requieran, en aspectos especiales relacionados con el tratamiento de los tipos de información y documentos físicos y electrónicos, así como los sistemas, medios y controles asociados a la gestión. Cada Entidad podrá adoptar los programas señalados a continuación o aquellos que considere, de acuerdo con sus propias necesidades o requerimientos. Es importante establecer un marco metodológico para la elaboración de los programas y que incluyan como mínimo: Propósito, Objetivos, Justificación, alcance, beneficios, lineamientos, metodología, recursos, cronograma, responsables, entre otros. A continuación se ilustran los Programas Específicos (Subprogramas del PGD) que hacen parte de la implementación de un Programa de Gestión Documental así:

a. Programa de normalización de formas y formularios electrónicos	Directrices producción de documentos electrónicos
b. Programa de documentos vitales o esenciales	Aseguramiento de los documentos indispensables para el funcionamiento de la entidad
c. Programa de gestión de documentos electrónicos	Acciones para garantizar cumplimiento características documentos electrónicos
d. Programa de archivos descentralizados	Administración archivos en custodia de un tercero, acorde con el Decreto 1615 de 2013
e. Programa de reprografía	Formulación estrategias para la reproducción de documentos
f. Programa de documentos especiales	Tratamiento archivístico documentos cartográficos audiovisuales
g. Programa institucional de capacitación	Armonización área de personal para formación en gestión documental
f. Programa de documentos especiales	Coordinación con área de control interno para evaluación de los procesos archivísticos

En la cláusula segunda del contrato, literal B, se establecen como obligaciones específicas las siguientes: “_1. Elaborar los ocho (8) Subprogramas (Programas Específicos) del Programa de Gestión Documental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; programa de normalización de formas y formularios electrónicos, programa de documentos vitales o esenciales, programa de gestión de documentos electrónicos, programa de archivos descentralizados, programa de reprografía, programa de documentos especiales, plan institucional de capacitación, programa de auditoría y control. 2. Actualizar el Programa de Gestión Documental - PGD de la Entidad con base en los Instrumentos Archivísticos que el Ministerio tenga elaborados, incluyendo los Subprogramas del Programa de Gestión Documental...”

El Parágrafo Primero de la cláusula tercera hace referencia a la autorización de pagos: “PARAGRAFO PRIMERO: El Ministerio en el marco de la implementación de la

política de cero papel y de eficiencia administrativa, racionaliza el uso de papel, incluyendo en el MADSIG un solo formato denominado "informe periódico de supervisión e informe de actividades del contratista" identificado con el código F-A-CTR-04, o el que lo modifique, que contiene la información financiera, ejecución de actividades, avance del informe del contratista, observaciones del supervisor, recibo a satisfacción y autorización de pago y que es suscrito de manera conjunta entre el supervisor y contratista"

En las cláusulas sexta y séptima, se establece el valor y forma de pago, por SESENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS MITE (\$69.333.333).

En la cláusula novena se determina la supervisión del contrato así: **NOVENA-SUPERVISIÓN Y CONTROL:** *La supervisión y control de la ejecución del contrato estará a cargo del Coordinador del Grupo de Gestión Documental del Ministerio o quien designe por escrito el Ordenador del Gasto del MINISTERIO; quien deberá en el ejercicio de sus funciones observar lo dispuesto en el artículo 4 y el numeral 1^o del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, las circulares 8300-3-37982 del 7 de noviembre de 2013 y 8300-2-32822 del 24 de septiembre de 2014 y el manual de contratación de la entidad. El supervisor no podrá adoptar decisiones que impliquen la modificación de los términos y condiciones previstas en el contrato, las cuales únicamente podrán ser adoptadas por el ordenador del gasto y el contratista, mediante la suscripción de las correspondientes modificaciones al contrato. La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, sobre el cumplimiento del objeto del contrato. En ese sentido quien ejerza la supervisión se encuentra facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y es responsable por mantener a la entidad informada de los hechos y circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados en conductas punibles, o que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato...*

HECHOS

El 25 de enero de 2018, el MADS suscribió el contrato de prestación de servicios No.386 de 2018, con el objeto de *"Prestación de los servicios profesionales en materia archivística con plena autonomía técnica, administrativa y financiera a la Coordinación de Gestión Documental de la Subdirección Administrativa y Financiera del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para elaborar instrumentos archivísticos con propósitos específicos para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible"* por valor de \$69.333.333, con plazo el 15 de diciembre de 2018.

Durante el desarrollo del contrato se desempeñaron como supervisores Yuri Johana Aguilar Sánchez (marzo, abril, mayo de 2018), Cesar Augusto Cobos Jara (febrero, julio a diciembre de 2018).

Se efectuaron pagos al contratista mediante las siguientes órdenes de pago:

No. Orden de pago	Fecha	Valor \$
23349818	2018-02-07 10:46:35	1.083.333

54671418	2018-03-06	10:35:50	6.500.000
92375818	2018-04-05	08:02:02	6.500.000
129859218	2018-05-08	08:58:37	6.500.000
174788818	2018-06-13	08:53:32	6.500.000
305907018	2018-10-03	04:59:02	6.500.000
305920818	2018-10-03	04:58:51	6.500.000
305930418	2018-10-03	04:58:50	6.500.000
312917118	2018-10-09	04:56:20	6.500.000
342910118	2018-11-07	03:54:52	6.500.000
373646818	2018-11-30	04:58:06	6.500.000
397045118	2018-12-18	04:58:41	3.250.000

Fuente: Consulta Pagos SIF 2018-MADS

Mediante correo enviado por CGR a MADS, el 03 de enero de 2020, (cuenta epuentes@contraloria.gov.co a NBaquero@minambiente.gov.co) se solicita información relacionada con la calidad y utilidad de los productos del contrato, en los siguientes términos:

“Elizabeth Puentes Hernández (CGR)
Vie 3/01/2020 2:19 PM

Doctora
NATALIA BAQUERO
Jefe Oficina de Control Interno
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Asunto: *Requerimiento ciudadano con radicado en la Contraloría General de la República 2019-167587-82111-D*

En desarrollo de las actuaciones adelantadas para atender el tema del asunto, relacionado con el cumplimiento del contrato de prestación de servicios 386 de 2018, se efectuó una visita administrativa el 27 de diciembre de 2019 (anexo copia del Acta), en donde se registró el compromiso del señor Cesar Cobos (profesional especializado grado 17 - Supervisor del contrato) remitir a la Coordinación de Gestión Documental los documentos finales producto de la obligación específica No.1 del contrato (Elaborar los ocho Subprogramas Específicos del Programa de Gestión Documental del MADS).

Según memorando del 30 de diciembre de 2019 con radicado 831003 00068 (adjunto copia), se entregó un CD con los documentos finales producto del contrato.

Teniendo en cuenta lo anterior, atentamente solicito lo siguiente:

- *Informar si los documentos entregados (versión final) cumplen con los requerimientos normativos exigidos por el Archivo General de la Nación, en cuanto a estructura y contenido de dichos subprogramas.*
- *Informar si los documentos entregados (versión final de subprogramas) son de utilidad para el MADS para actualizar el Programa de Gestión Documental.*
-

Agradezco remitir respuesta por esta vía, dentro de los cinco días siguientes al recibo de la solicitud.

Cordialmente,

...

Mediante correo del 09 de enero de 2020, el MADS remite respuesta a dicha solicitud CGR, (cuenta ggalan@minambiente.gov.co a epuentes@contraloria.gov.co) adjuntando el oficio 8310-2-0001 suscrito por el Director Administrativo y Financiero del MADS, Dr. Nelson Enrique Molano, quien es el Jefe Inmediato del Grupo de Gestión Documental, en donde explica, para cada documento entregado por el contratista, las deficiencias y finalmente concluye que:

“...Teniendo en cuenta el análisis efectuado con anterioridad, se considera que los ocho subprogramas específicos entregados por el contratista y avalados posteriormente por el supervisor del contrato, no cumplen con los requerimientos exigidos por el Archivo General de la Nación, dado que su contenido es escaso y carece de actividades claras a implementar en su ejecución a corto, mediano y largo plazo.

Responde el Ministerio

Para dar respuesta al punto 2 que solicita " Informar si los documentos entregados (versión final de subprogramas) son de utilidad para el MADS para actualizar el Programa de Gestión Documentar, es pertinente hacer varias precisiones frente al documento de PGD entregado por el contratista Edward Alfaro Sánchez.

La actualización del Programa de Gestión Documental - PGD se estipuló en el Contrato 386 de 2018, en la obligación específica No. 2 "Actualizar el PGD de la entidad con base en los instrumentos archivísticos que el ministerio tenga elaborados, incluyendo los subprogramas del PGD", para lo que en el cd adjunto se encuentran la versión final del documento entregado por el contratista. Al respecto, es importante realizar las siguientes observaciones:

...

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que la totalidad de documentos aportados por el contratista en ejecución del contrato 386 de 2018, no son de utilidad por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para llevar adecuadamente los procesos relativos a la archivística, desde el Grupo de Gestión documental y hacia las diferentes dependencias de la entidad.”

Es así como, con base en la respuesta del Director Administrativo y Financiero, como cabeza del MADS y como responsable del Área y de los procesos de gestión documental del Ministerio, en donde se resalta que:

“Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que la totalidad de documentos aportados por el contratista en ejecución del contrato 386 de 2018, no son de utilidad por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para llevar adecuadamente los procesos relativos a la archivística, desde el Grupo de Gestión documental y hacia las diferentes dependencias de la entidad”

Se concluye que los productos entregados como resultado del contrato 386 de 2018, no fueron de utilidad para el MADS, generando detrimento patrimonial por el valor total pagado del contrato \$69.333.333.

CAUSA

Debilidades en la supervisión del contrato por inadecuado seguimiento al rigor técnico y calidad de los productos contratados.

EFECTO

Considerando que, en su oportunidad, los productos de dicho contrato fueron recibidos a satisfacción, pero que no cuentan con las condiciones técnicas y normativas que le permitan al MADS adoptarlos oficialmente, se genera un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$69.333.333.

Respuesta de la entidad

Mediante comunicación suscrita por la Secretaría General del MADS No. 8300 – 2 -0005 del 29 de enero de 2020, remite respuesta a las observaciones, preparada por el mismo supervisor del contrato, quien había recibido a satisfacción los productos, anexando archivo .zip con documentos que ya habían sido objeto de evaluación por parte de CGR en el transcurso de la Denuncia, archivos repetidos, documentos resultado del contrato que ya habían sido revisados por la Dirección Administrativa y Financiera de la Entidad y que no aportan datos adicionales (con CD anexo):

“

Es por ello que para este contrato y teniendo en cuenta lo señalado en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474 de 2011 en cuanto a las Responsabilidades y funciones de los Supervisores, desde la Ordenadora del Gasto de la época y con conocimiento de la Subdirección Administrativa y Financiera de quien depende dicho grupo interno de trabajo, se llevó a cabo la supervisión por Profesionales - Archivistas tales como **Yuri Johanna Aguilar Sánchez – Profesional Especializado Grado 13** en el periodo del 6 de marzo de 2018 al 30 de agosto de 2018 designada como Coordinadora del Grupo de Gestión Documental y **César Augusto Cobos Jara - Profesional Especializado Grado 17** designado como Coordinador del Grupo de Gestión Documental durante el periodo septiembre a diciembre de 2018; esto en concordancia con lo

”

...

“

Por consiguiente y referente a la afirmación citada en su comunicación oficial: “1) *son de contenido escaso* y 2) *carece de actividades claras a implementar en su ejecución a corto, mediano y largo plazo...*” el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifiesta que:

- 1) La estructura y contenido de los programas específicos elaborados para el Ministerio corresponde a la estructura metodológica y normativa solicitada en el decreto 2609 de 2012 (hoy compilado en el Decreto 1080 de 2015).
- 2) De igual manera, las actividades relacionadas con la implementación del PGD y sus programas específicos se encuentran registradas en el Plan de Implementación del Programa de Gestión Documental Elaborado para el Ministerio (Adjunto Documento PROGRAMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL – PGD Versión 2 en cuarenta y dos (42) folios y Programas Específicos). Lo anterior en virtud de lo establecido en el decreto 2609 de 2012 (hoy compilado en el Decreto 1080 de 2015).
- 3) Desde la Supervisión y ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales 386 de 2018, fue requerido dentro del seguimiento y desarrollo del contratos desde la Coordinación del Grupo de Gestión Documental al contratista Edward Sánchez cuando técnicamente se requería ajustar o modificar algunas inconsistencia si se llegaren a presentar, al igual que cada mes para la firma del informe de supervisión y de la cuanta de cobro se validaban los productos que debía entregar el contratista conforme a las obligaciones, tiempos y condiciones pactadas contractualmente con el ánimo de tener productos técnicos y archivísticos para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como parte del cumplimiento legal y normativo que se vienen desarrollando y concordantes con el Plan de Mejoramiento Archivístico que se tienen suscrito con el Archivo General de la Nación y el Ministerio para la vigencia 2017-2019. (adjunto PMA 2017-2019 suscrito con entre el AGN y MINAMBIENTE y evidencias documentales de seguimiento del contrato 386 de 2018).

”

En el CD adjunta los productos resultado del contrato, los cuales también fueron entregados a la actual Coordinación del Grupo de Gestión Documental del Ministerio, los cuales fueron evaluados para dar respuesta a la solicitud del 03 de enero 2020, mediante oficio 8310-2-0001 del MADS a CGR.

Análisis de respuesta

En la respuesta del MADS a la observación, remiten documentación ya revisada en la evaluación de la Denuncia, y no aportan nada nuevo, por tanto, se acoge como base del hallazgo, la respuesta de la Subdirección Administrativa y Financiera emitida con anterioridad como respuesta a solicitud de información, que da cuenta de la NO UTILIDAD DE LOS PRODUCTOS DEL CONTRATO.

Considerando que los productos del contrato, cuyo destinatario final es el MADS, fueron evaluados por la Subdirección Administrativa y Financiera, dependencia

que responde formalmente por la Gestión documental de la Entidad y respecto de la estructura y contenidos de Programa de gestión documental y los subprogramas (objeto del contrato), mediante oficio 8310-2-001 del 09 de enero de 2020, indica observaciones precisas que dan cuenta de la falta de rigor técnico de los documentos, y a su vez concluye que “ *la totalidad de los documentos aportados por el contratista en ejecución del contrato 386 de 2018, no son de utilidad por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para llevar adecuadamente los procesos relativos a la archivística...*”

Por lo anterior, se ratifica la incidencia fiscal y disciplinaria del hallazgo, dado que los documentos producto, no aportan a la gestión de la entidad y no cumplen el cometido de su elaboración, tal como se pretendía en los estudios previos y la ejecución del contrato 386 de 2018, por el valor total del contrato \$69.333.333.

Hallazgo No.2 Contrato 213 de 2019 - Con presunta incidencia disciplinaria

CRITERIOS

Manual de Contratación – MADS – Versión 6³
Capítulo VII – Vigilancia y control de la ejecución contractual

“3.1. Designación

Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento, legalización y ejecución de los contratos, el Grupo de Contratos proyectará un memorando mediante el cual se le informe al supervisor la designación realizada por el ordenador del gasto en la minuta del contrato o, en su defecto, una nueva designación.

3.2. Comunicación al supervisor o interventor

*Una vez cumplidos los requisitos necesarios para iniciar la ejecución del contrato o convenio, el Grupo de Contratos informará de tal situación al supervisor o interventor, de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto.
Como consecuencia, el supervisor o interventor iniciará su actividad una vez se encuentre perfeccionado y legalizado el contrato o convenio, esto es, suscrito, registrado presupuestalmente y con aprobación de las pólizas respectivas, y demás requisitos de perfeccionamiento que se requiera.*

3.3. Cambio de supervisor

En el evento que se requiera el cambio de supervisor por razones de fuerza mayor o caso fortuito, ausencia temporal o definitiva; el jefe, director, subdirector o coordinador solicitará

³ Adoptado mediante Resolución 0011 de enero de 2017 MADS

tal cambio al Ordenador del Gasto quien procederá a analizar tal solicitud y designar un nuevo supervisor de ser el caso.

El supervisor saliente y el designado en su reemplazo, deberán suscribir un acta conjuntamente en la cual constará el estado de ejecución del contrato o convenio y la relación de los documentos que entrega y las observaciones que se consideren pertinentes.

Si no es posible la suscripción conjunta del acta, el supervisor designado dejará constancia del estado en que se encuentra el contrato o convenio al asumir el ejercicio de estas funciones.

En caso de renuncia de la persona al cargo sobre el cual recae la supervisión y que dicho cargo no sea proveído, la supervisión del contrato recaerá en el inmediato superior jerárquico...

6. Responsabilidad...

Responsabilidad disciplinaria: Los servidores públicos o particulares que desempeñen labores u obligaciones de supervisión e interventoría, están sometidos a lo establecido en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002). Tal responsabilidad está prevista en el artículo 51 de la Ley 80 de 1993, al señalar: “El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.”

La Ley 734 de 2000 en su artículo 34 establece: “**DEBERES.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

La Ley 734 de 2000 en su artículo 35 establece: “**PROHIBICIONES.** A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

En comunicación 1250-2-0189 del 05 de marzo de 2019 Memorando de perfeccionamiento del contrato, se informa al Subdirector Administrativo y Financiero, la designación como supervisor del contrato 213 de 2019 por parte de la Coordinación de contratos.

El Contrato de prestación de servicios profesionales No.213 de 2019 suscrito por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, menciona en la cláusula

novena: *“SUPERVISIÓN Y CONTROL: La supervisión y control de la ejecución del contrato estará a cargo del Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio, quien haga sus veces, o quien designe por escrito el Ordenador del Gasto del **MINISTERIO**; quien deberá en el ejercicio de sus funciones observar lo dispuesto en el artículo 4 y el numeral 1° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, las circulares 8300-3-37982 del 7 de noviembre de 2013 y 8300-2-32822 del 24 de septiembre de 2014 y el manual de contratación de la entidad.*

...El supervisor entre otras funciones tendrá las siguientes: ...3. Suscribir para cada pago, el formato F-A-GFI-38 "Anexo usos catálogo de clasificación presupuestal — CCP", publicado en el Sistema Integrado de Gestión. 4. Vigilar la realización de las actividades del contrato conforme a lo establecido en el contrato. 5. Solicitar oportunamente cualquier modificación del contrato e indicar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que la justifica... 8. Presentar el informe periódico de supervisión, en el que conste la verificación de la ejecución del contrato conforme los productos y/o informes del mismo... ”

HECHOS

El 04 de marzo de 2019, el MADS suscribió el contrato de prestación de servicios No.213 de 2019, con el objeto de *“Prestar los servicios Profesionales para actualizar, implementar y aplicar los instrumentos archivísticos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”* por valor de \$37.080.000, con plazo de 6 meses.

Durante el desarrollo del contrato, los formatos F-A-CTR-04 Informe periódico de supervisión (recibo a satisfacción y autorización de pagos) y F-A-GFI-38 catálogo de clasificación presupuestal, fueron suscritos por el Coordinador del Grupo de Gestión Documental, quien no se encontraba formalmente designado como supervisor del contrato 213 de 2019.

Por otra parte, según comunicación 1250-2-0189 del 05 de marzo de 2019, denominado Memorando de perfeccionamiento del contrato, se informa al Subdirector Administrativo y Financiero, su designación como supervisor del contrato 213 de 2019 por parte de la Coordinación de contratos, quien por designación específica debería ser el encargado de las actividades de supervisión.

En los documentos del expediente no se evidencia cambios de supervisor ni nueva designación.⁴

CAUSA

⁴ Comunicación 8310-2-0033 del 18 diciembre de 2019 – MADS a CGR

Debilidades de control interno dado el incumplimiento de manuales de procedimiento internos de la entidad, en cuanto a designación y cambios de supervisión.

EFFECTO

Incertidumbre sobre la procedencia de los pagos efectuados al contratista, por cuanto fueron aprobados por quien no se encontraba designado para ejercer dicha función, y posible incidencia disciplinaria, de una parte, por la omisión de funciones de quien se encontraba a cargo de la supervisión del contrato, y de otra, por extralimitación de funciones de quien ejerció como supervisor sin encontrarse designado para ello.

Respuesta de la entidad

Mediante comunicación suscrita por la Secretaría General del MADS No. 8300 – 2 -0005 del 29 de enero de 2020, remite respuesta a las observaciones, de las cuales se destaca lo siguiente:

“

En efecto la supervisión como la Contraloría bien anota, está en cabeza del SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO para este caso el Sr. NELSON ENRIQUE MOLANO ROZO, como se ratifica en el oficio 8310-2-0033 del 18 de diciembre de 2019, dirigido a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

De ningún modo hubo omisión en el ejercicio de las funciones como supervisión por parte de la Subdirección. Frecuentemente se llevaban a cabo reuniones no sólo con los contratistas sino con el coordinador de gestión documental. La anterior afirmación está soportada en actas de reunión con el objeto de validar el proceso de gestión documental del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y revisar los productos asociados a la ejecución de ese contrato, dado que son base para aplicar las normas archivísticas y continuar con el plan de mejoramiento firmado con el Archivo General de la Nación, como se demuestra en copia anexa de actas.

”

“

1. El Ministerio mediante Memorando generado en el Grupo de Contratos en abril de 2019 y por instrucción de la Subdirección Administrativa y Financiera (Adjunto correo cuyo memorando reposa en Contratos), designó como Supervisor del Contrato 213 de 2019 al Coordinador del Grupo de Gestión Documental dado que desde la Subdirección Administrativa y Financiera no se cuenta con la experticia, perfil y conocimiento técnico para ejercer la supervisión de temas archivísticos y técnicos para tal materia.

”

Luego, mediante correo del 30 de enero de 2020, suscrito por la Secretaria General del MADS, remitido de la cuenta Liliana Malambo Martínez lmalambo@minambiente.gov.co, dirigido a Eduardo Tapias Martínez (CGR) <eduardo.tapias@contraloria.gov.co>; Elizabeth Puentes Hernández (CGR) elizabeth.puentes@contraloria.gov.co y copias a Myriam Natalia Baquero Cardenas <nbaquero@minambiente.gov.co>; Cristian Camilo Ortiz Rodriguez <cortiz@minambiente.gov.co>; Jairo Alonso Saenz Gomez jasaenz@minambiente.gov.co, informa:

“

En respuesta de su comunicado de la referencia me permito complementar la respuesta remitida el día 29 de enero de 2020 de la situación producto de la denuncia ciudadana 2019-167587-82111-D, en lo relacionado con el proceso contractual se resalta que los procedimientos pre-contractuales, contractuales y de ejecución contractual que se encuentran establecidos en la entidad para el control de los eventos que se generen para la adquisición de servicios en la entidad se encuentran descritos en el manual de contratación el cual se encuentra publicado en la página Web en el link <http://www.minambiente.gov.co/index.php/servicios-de-atencion-al-ciudadano/contratos#normativa-y-requisitos> y en la intranet aplicativo MADSIG GESTIÓN con el código: M-A -CTR-01.

En el caso del contrato de prestación de servicios 213 de 2019 suscrito entre el señor Edward Alfaro Sánchez Mosquera y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se cumplió en lo establecido en las etapas pre-contractuales y contractuales de acuerdo a lo contemplado en el manual previamente mencionado, así:

CONTRATO 213 DE 2019

Cumpliendo con la etapa precontractual la Subdirección Administrativa y Financiera solicitó a la Coordinación de Contratos mediante memorando 8310-0005 el trámite del contrato con el objeto “Prestar los servicios Profesionales para actualizar, implementar y aplicar los instrumentos archivísticos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”, remitiendo adjunto los documentos soportes para dicha contratación como lo son: i) estudios previos, ii) análisis económico del sector, iii) CDP, iv) certificación de personal idóneo, v) Certificación de insuficiencia de personal, vi) propuesta económica, vii) hoja de vida del sigep, viii) soportes de estudios académicos, x) soportes de experiencia laboral, xi) fotocopia del documento de identidad, xii) fotocopia de la libreta militar, xiii) tarjeta profesional, xiv) declaración de bienes y rentas, xv) certificación bancaria, xvi) RUT, xvii) certificación de afiliación y/o planilla de aportes a pagos de seguridad social (salud y pensión), viii) certificado de responsables fiscales, ix) certificación de antecedentes disciplinarios, x) certificado de antecedentes judiciales, xi) certificados de antecedentes disciplinarios para cada profesión, xii) certificado del sistema nacional de medidas correctivas, xiii) reporte de experiencia.

Con lo anterior la Coordinación de contratos procedió a dar inicio proceso contractual.

Una vez firmado el contrato 213 del 2019 suscrito el 4 de marzo de 2019, donde en su cláusula novena estableció: ... (transcribe texto de la cláusula novena del contrato 213/2019)...

La coordinación de contratos mediante memorando 1250-2-0189 comunicó el PERFECCIONAMIENTO, LEGALIZACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO N°213 DE 2019 al Subdirector Administrativo y Financiero la designación realizada por el ordenador del gasto como supervisor del contrato enunciado, dando inicio a la etapa de ejecución contractual.

Durante la ejecución del contrato 213 de 2019, este despacho no recibió solicitud de cambio de supervisión, por lo que se reconoce a la SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA como el supervisor del mismo.

Es importante precisar que de acuerdo al manual de contratación la supervisión consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados”, para lo cual tiene asignadas funciones de contenido administrativo, legal, contable, técnico y financiero, en este último el supervisor debe “Aprobar cada uno de los pagos al contratista de acuerdo con la ejecución del contrato, para lo cual deberá expedir la respectiva certificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales”.

De acuerdo con lo anterior el Supervisor del Contrato 213 de 2019 no aprobó los pagos, ni expidió certificación de cumplimiento de obligaciones contractuales.

Se anexa Manual de Contratación.”

(Negrilla CGR)

Análisis de respuesta

Considerando que no se adjunta documento que evidencie cambios a la designación inicial del rol de Supervisión del contrato 213/19 al Subdirector Administrativo y Financiero, y aun cuando por funciones de dicho cargo se tenía conocimiento de la ejecución del mismo, los formatos que evidencian las funciones de supervisión que a su vez incluye la aprobación de pagos, fueron suscritos por el Coordinador del Grupo de Gestión Documental.

Por tanto, se confirma la incidencia disciplinaria del hallazgo, y se resalta el riesgo que asume el MADS, frente a posible incumplimiento de los objetos contractuales, y en mayor medida incurrir en pagos no procedentes ni ajustados al marco legal.

Plan de mejoramiento

El Ministerio deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado de la actuación especial para atención de denuncias.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas para eliminar las causas de los hallazgos detectados.

Agradezco su atención.

Cordialmente,



JAVIER ERNESTO GUTIERREZ OVIEDO
Director de Vigilancia Fiscal

Copia: Natalia Baquero Cárdenas – Jefe Oficina de Control Interno
Nelson Enrique Molano Rozo – Subdirector Administrativo y Financiero

Proyectó: Elizabeth Puentes Hernández – Profesional G-02
Revisó: Eduardo Tapias Martínez - Supervisor
Archivo: Acciones constitucionales (Derechos de petición)