Barranquilla, 06-12-2019

Señores
EDUARDO VERANO DE LA ROSA
Gobernador del Atlantico
Barranquilla – Atlántico

Asunto : Informe de análisis a los convenios suscritos por la Secretaría de Interior como Ordenadoras del Gasto para proyectos de inversión de asuntos étnicos a través de la celebración de contratos de aportes, convenios y/o Prestación de Servicios suscritos con ESAL durante la vigencia 2018-2019.

1. Introducción

Por instrucciones del Despacho del Señor Gobernador Dr. Eduardo Verano de la Rosa y en ejercicio de las facultades legales otorgadas por la Ley 87 de 1993, modificada por la Ley 1474 de 2011, atendiendo los lineamietos establecidos en la nueva Guia de Auditoria para Entidades Publicas del DAFP, a los procesos, procedimientos, actividades y actuaciones de la administraciòn, con el fin de determinar el cumplimiento y la efectividad de la gestion institucional y de los objetivos de la Gerencia de Asuntos Etnicos.

En desarrollo del programa de auditoria que se adelantaba durante la presente vigencia en la Secretarìa de Interior, y por Instrucciones del Sr. Gobernador se adelantò el presente acapite de Revisiòn y analisis a los convenios y contratos de prestacion de servicios suscritos por la Seretaria de Interior para proyectos de inversiòn en asuntos etnicos.

El equipo auditor estuvo integrado por el Secretario de Despacho Dr. Rafael Fajardo Movilla, Nelson Florez Palencia - Profesional Universitario y Deyanira Delgado – Asesor Externo. Y arrojò como resultado las recomendaciones y conclusiones que se detallan a continuaciòn:

2. Objetivo

Verificar la planeación, ejecución y control de los convenios y/o prestacion de servicios suscritos por la Secretaria de Interior con organizaciones sin ánimo de lucro, como ordenador del gasto para proyectos de inversion de asuntos etnicos durante las vigencia 2018 y 2019:

Contrato No.	Objeto	Valor
0135*2018*000441 ACOPI Fecha inicio: 27/11/2018 Fecha Fin: 26/12/2018 Plazo: 1 Mes	Aunar esfuerzos para el fortalecimiento de las actividades de interes publico destinadas a la creacion de procesos y proyectos exitosos de emprendimiento asociativo, iniciativas ambientales y culturales liderados por expresiones etnicas afrocolombianas, cabildos indigenas y KOMPAÑIAS ROM con domicilio en el Dpto del Atl.	$300.000.000
0135*2018*000222 FUNDESOCA Fecha inicio: 3/09/2018 Fecha Fin: 2/10/2018 Plazo: 1 Mes	Pestacion de Servicios de apoyo a la Gestion para el fortalecimiento de la cultura indigena mediante la conservacion de las expresiones artisticas y culturales en el marco de la celebraciòn del dia internacional de los pueblos indigenas	$66.000.000
0102*2018*000553 FUNDESOCA Fecha inicio: 5/10/2018 Fecha Fin: 4/12/2018 Plazo: 1 Mes	Prestaciòn de servicios de apoyo a la gestiòn administrativa para la atenciòn de actividades de los programas desarrollados con la comunidad y diferentes organizaciones del dpto del atl.	$58.531.340
0135*2019*00090 ACOPI Fecha Inicio: 22/04/2019 Fecha Fin: 21/11/2019 Plazo: 7 Meses	Aunar esfuerzos institucionales para el desarrollo del programa de fortalecimiento a las iniciativas para la construcciòn, diseño y ejecuciòn participativa de encuentros comunitarios y sana convivencia en el marco de la agenda de conmemoraciones y revindicaciòn etnica en el dpto del atl.	$800.000.000
0135*2019*00099 ASOCIACION POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA MOV. CIMARRON Fecha Inicio: 15/04/2019 Fecha Fin: 31/10/2019 Plazo: 7 Meses	Prestaciòn de servicios de apoyo a la gestiòn de la secretaria del interior gerencia de asuntos etnicos para el fortalecimiento y promociòn de los valores ancestrales afrocolombianos a traves de la cocina radicional de la cultura afro palenquera en el dpto del atl.	$70.000.000

0135*2019*000739 ACOPI Fecha Inicio: 12/08/2019 Fecha Fin: 11/12/2019 Plazo: 4 Meses	Aunar esfuerzos para el fortalecimiento de las actividades de interes publico destinadas a la creaciòn de procesos y proyectos exitosos de emprendimiento asociativo, iniciativas ambientales y culturales liderados por expresiones etnicas afrocolombianas, cabildos indigenas y KOMPAÑIAS ROM con domicilio en el Dpto del Atl.	$600.000.000
0135*2019*000251 GRUPO DE DANZA FOLCLORICA PALMA AFRICANA	Prestaciòn de servicios profesionales y de apoyo a la gestion de la secretaria del interior para el fortalecimiento de la cultura y la convivencia con enfoque diferencial en el desarrollo del XXV festival internacional de danzas folcloricas de la Cofraternidad, inclusiòn y convivencia del dpto del atl.	$70.000.000

3. Información general de convenios

A continuación se detalla la información general de los convenios suscritos por la Secretaria de Interior como ordenador del gasto para proyectos de inversion de la Gerencia de Asuntos Etnicos y que fueron objeto de evaluación mediante el ejercicio de revisión descrito.

4. Observaciones

4.1. Principio de Publicidad

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, las entidades estatales están obligadas a publicar en el SECOP los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

En el marco de las definiciones establecidas en el mismo Decreto 1082, se consideran documentos del proceso: *"(a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación"*[1].

[1] Artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015

Para todos los convenios revisados y suscritos en el año 2018 y 2019, se evidencia que las publicaciones de los documentos de los procesos se realizaron de forma extemporanèo y en algunos casos no se publican la totalidad de los documentos para cada modalidad y por tanto un presunto incumplimiento de los requisitos establecidos en la norma citada.

4.2. Principio de Transparencia - Ley General de Archivo

4.2.1. **Ley 594 de 2000 "Ley General de Archivos".**

Es necesario que la Secretaria de Interior, adelante el fortalecimiento del proceso de archivo en cuanto a la: clasificaciòn, identificaciòn, orden y foliatura de los documentos que componen los expedientes contractuales.

4.2.2. Cumplimiento del literal c) del artículo 2 del Decreto No. 092 de 2017, establece como una condición de procedencia para la contratación de las entidades estatales con entidades privadas sin ánimo de lucro, *"Que no exista oferta en el mercado de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta a la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo. En los demás eventos, la Entidad Estatal deberá aplicar la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y reglamentos"*.

De acuerdo con lo normado por Colombia Compra Eficiente, la Secretaria de Interior debe aportar un estudio del sector, mediante el cual se estableciò que las únicas ofertas para desarrollar los planes y actividades incluidas en los convenios es la de las ESAL.

4.3. Estudios Previos

El artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. Establece que los Estudiod previos deben contener según el *proceso de Contratación los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

1. *La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
3. *La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
4. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la moda-*

lidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.

5. *Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
6. *El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.*
7. *Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.*
8. *La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial. El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía."*

Verificadas estas condiciones en los convenios revisados, se determinaron las siguientes observaciones:

4.3.1. Consideramos necesario el aporte del documento mediante el cual se justifica el valor estimado del contrato y el estudio de mercado y/o sector. En los estudios previos que soportan los convenios verificados, no encontramos dicha evidencia.

En los estudios previos se relaciona el valor del presupuesto, sin embargo, es necesario que la secretaria aporte en el expediente el documento mediante el cual se justifica al precio del convenio y el análisis del mercado.

4.3.2. **Se recomienda atender la metodología de Colombia compra eficiente para establecer la estimación, tipificación y asignación de riesgos previsibles.**

En el documento de estudios previos se realiza la *"Estimación, tipificación y asignación de riesgos previsibles que pueden afectar el equilibrio económico del convenio"* no obstante, el contenido del mismo debe atender y cumplir los criterios y metodología expedida por Colombia Compra Eficiente.

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- en su función de ente rector del sistema de compras y contratación pública presentó el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo[2] (Versión M-ICR-01), el cual quedó disponible en la página web www.colombiacompra.gov.co/manuales en su última versión mediante la expedición de la Circular Externa No. 8 de 10 de diciembre de 2013. Al respecto, debe señalarse que seguir los lineamientos y metodología de Colombia Compra Eficiente, no es un procedimiento opcional para las entidades públicas, por el contrario, el Decreto 1510 de 2013 lo estableció con carácter de obligatoriedad, al contemplar:

Artículo 17. *Evaluación del riesgo.* La entidad estatal debe evaluar el riesgo que el proceso de contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia compra eficiente.

[2] Artículo 17 y literal (a) del numeral 2 del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013. Artículo 3 del Decreto 4170 de 2011.

En todos los casos se debe establecer la forma de mitigar el riesgo, parámetros éstos que corresponden a requerimientos particulares de Colombia Compra eficiente, y están previamente definidos en la normatividad legal aplicable.

4.4. Control a la ejecución contractual

Se pueden generar riesgos en el control de la ejecución de los convenios cuando no se aportan los documentos idoneos que dan fe del cumplimiento de las obligaciones contractuales. En particular se presentan los siguientes casos, se deja constancia que a la fecha de revisiòn de los expedientes:

- En los contratos de la muestra , el informe de ejecuciòn de actividades para mayor veracidad debería contar con el registro fotografico (para el caso en que aplica) y/ o registro de entrega de aportes, asi como el informe de impacto y evaluaciòn de la efectividad de la ejecuciòn del contrato/convenio a favor de la comunidad.
- Debe reposar en el expediente Informe de ejecución de actividades contractuales y cumplimiento del cronograma, informe de supervisión técnica, administrativa y financiera. Aunque en el expediente obran las "Actas parciales y tramite de órdenes de pago", el supervisor del contrato debe aportar informe en el que conste el desarrollo de labor de supervision en concodancia con el articulo 83 de la ley 1474 de 2011.

4.5. Finalización de los convenios

4.5.1. La Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad establece que al finalizar el contrato, la Entidad Estatal debe evaluar la efectividad de la ESAL en la ejecución, evaluación que debe estimar los resultados de la intervención y las dificultades encontradas en el desarrollo del contrato, así como el desempeño de los mecanismos de verificación empleados por la Entidad Estatal. Así mismo, en la misma guía se establece que la evaluación es un documento del proceso y en consecuencia debe ser publicado en el SECOP. Sobre este particular, en ninguno de los convenios revisados se observaron evidencias de la evaluación de la efectividad de las ESAL, generando un presunto incumplimiento de la citada norma.

5. Conclusiones

5.1. Se Recomienda elaborar un plan de contingencia con el fin de garantizar el cumplimineto oportuno de las publicaciones de los documentos contractuales en el SECOP.

5.2. Es importante tener en cuenta, que no solo la normatividad contractual genera obligaciones en este sentido, el recién adoptado Modelo Integrado de Planeación y Gestión, específicamente en el numeral 5.2.3. del Manual Operativo, determina la necesidad de una *"Política de Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción"*, aclarando textualmente que *"respecto a la publicación de información de manera proactiva, el derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones, sino también en el deber de publicar y divulgar documentos y archivos de valor para el ciudadano y que constituyen un aporte*

en la construcción de una cultura de transparencia". En este orden de ideas, se sugiere que se establezcan controles efectivos para garantizar la oportunidad y calidad de las publicaciones requeridas en el marco de la gestión contractual y procesos de autogestión que permitan tomar acciones correctivas con celeridad, reduciendo los riesgos de sanciones institucionales y ciudadanas a las que la Administración se puede ver expuesta.

5.3. Se recomienda dar cumpliendo a los principios básicos de la gestión documental como la foliatura y el orden de los documentos en los expedientes contractuales, es necesario adelantar las correcciones y acciones correctivas a que haya lugar para garantizar la adecuada gestión documental de la contratación pública. Es importante que se valore el riesgo en que se encuentra incurso el ordenador del gasto, frente la pérdida y alteración de documentos contractuales, que pueden generar consecuencias importantes a nivel institucional.

5.4. Es importante hacer énfasis en la necesidad de fortalecer la etapa de planeación de la contratación de la Entidad, con el fin de reducir los riesgos de detrimento patrimonial por pérdida de recursos. La elaboración adecuado de los estudios previos, es fundamental para este propósito. Por tanto la Gerencia de Asuntos etnicos deberà participar en la elaboracion de los estudios previos, analisis y estudio de mercado.

5.5. Considerando las debilidades identificadas en el control de la ejecución, se hace imperativo que el supervisor del contrato adelante plan de mejoramiento que permita mitigar el riesgo de ocurrencia de las debilidades detectadas en las acciones de control e informe de supervision con seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico.

Cualquier inquietud sobre el presente informe con gusto la atenderemos.

Atentamente,

RAFAEL FAJARDO MOVILLA
Secretario de Control Interno

Copia. Dr. Jorge Avila Parejo- Secretario de Interior
Dr. Luis Fernando Casssiani – Gerente de Asuntos Etnicos