

MACROPROCESO/ PROCESO O ÁREA DEL SEGUIMIENTO		No. INFORME FINAL
AUDITORÍA INTERNA – PROCESO GESTION CONTRACTUAL: CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 101 DE 2024.		06
		FECHA DE INICIO
		22 de marzo de 2024
		FECHA ENTREGA DE INFORME
		03 de julio de 2024
		PARA CONOCIMIENTO DEL SUPERINTENDENTE (e)
EQUIPO AUDITOR		DESTINATARIO LIDER Y/O RESPONSABLE DEL ÁREA O DEPENDENCIA:
Auditor(es):	Edgar Fabián Garzón Buenaventura Marly Elizabeth Oviedo Bueno	Andrés Mauricio Niño Secretario General (e) Ing. Lyda Rocío Gómez Jefe Oficina de Sistemas (e)
ASPECTOS GENERALES DEL INFORME		
Objetivo General:	Verificar el cumplimiento normativo contractual vigente adelantado por la Superintendencia de vigilancia y seguridad privada al Convenio marco Interadministrativo CI 101 de 2024.	
Objetivos Específicos	➤ Cotejar el cumplimiento del manual de contratación expedido por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para el Convenio marco Interadministrativo CI 101 de 2024. ➤ Revisar la publicación de la gestión documental en la plataforma SECOP II del expediente Convenio marco Interadministrativo CI 101 de 2024. ➤ Verificar la ejecución de las etapas precontractual y contractual de los negocios jurídicos Convenio marco Interadministrativo CI 101 de 2024. ➤ Analizar la jurisprudencia contenciosa administrativa vigente aplicable a los convenios interadministrativos con erogaciones económicas.	
Alcance:	➤ La presente auditoría abarca el análisis realizado al Convenio Marco interadministrativo C101 de 2024.	
Metodología:	La aplicación de los elementos y herramientas para la evaluación independiente, en concordancia con las normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna así: ➤ Elaboración de papeles de trabajo. ➤ Cotejo, análisis y verificación de la información que se encuentra publicada en el SECOP II. ➤ Revisión de los principios vectores de interpretación de la jurisprudencia contenciosa administrativa aplicable a los convenios y contratos interadministrativos.	
Criterios de seguimiento:	➤ Constitución Política de Colombia. ➤ Decreto 356 de 1994. ➤ Ley 87 de 1993. ➤ Ley 80 de 1993. ➤ Ley 594 del 2000. ➤ Decreto 2355 de 2006. ➤ Ley 1150 del 2007. ➤ Ley 1474 del 2011. ➤ Ley 1712 de 2014 ➤ Decreto 1082 del 2015. ➤ Decreto 648 del 2017.	

Cabe señalar, que en la revisión de los documentos del expediente contractual, no existe acta, oficio, memorando u otro soporte, que acredite la conformación del comité, situación que denota una presunta omisión por parte del secretario General en cuanto al cumplimiento de lo estipulado en la **Cláusula sexta del contrato**.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelante las indagaciones a que haya lugar.

- 1.2. Revisada la información alojada en el SECOP II, el equipo auditor evidenció correo electrónico institucional por medio del cual la Supervigilancia el día 12 de enero de 2024 remite a la entidad ALDESARROLLO “invitación a suscribir convenio interadministrativo”, la cual fue aceptada de manera inmediata por el órgano descentralizado. (Ver folio 1)

Se precisa que en el correo se menciona un documento adjunto, sin embargo el mismo no se encuentra dispuesto en la Plataforma Secop II, razón por la cual, fue solicitado al funcionario encargado.

Una vez allegado el soporte a la Oficina de Control Interno, se evidencia que el documento hace alusión a la invitación al proveedor ALDESARROLLO a suscribir convenio con la entidad, sin embargo el mismo no cuenta con la firma del responsable, la fecha de expedición, ni el radicado de salida.

Lo descrito anteriormente transgrede el artículo 244 del Código General Del Proceso que dispone que **“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.”** Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso. (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelante las indagaciones a que haya lugar.

- 1.3. Siguiendo con el análisis del expediente contractual, según lo expuesto en el punto 11 de los estudios previos “análisis del sector”, se observó, que la entidad no adelantó un estudio riguroso, confiable y objetivo para la selección del proveedor, situación que conlleva a identificar una deficiente e inadecuada planeación.

Lo referido previamente, se confirma con la ausencia del análisis del sector, al no considerarse los diferentes impactos al objeto del convenio, en el entendido que no se hizo una comparación de las condiciones, características y tendencias del mercado actual en cuanto a unir esfuerzos para el desarrollo tecnológico entre los operadores públicos, de manera que los estudios previos permitieran concluir que este negocio jurídico era la mejor alternativa para satisfacer la necesidad de la entidad.

Así mismo, es importante señalar que la insuficiencia de estudios de mercado, genera incertidumbre respecto a los referentes formales de mercado, por cuanto la Supervigilancia no verificó si existían diferencias representativas y valor agregado respecto de otras entidades públicas.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelante las indagaciones a que haya lugar.

1.4. En este punto, es pertinente traer a colación lo establecido en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que refiere: **ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS.** <Artículo *CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE*> *Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. [...]* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De la normatividad expuesta en precedencia, pueden abstraerse los elementos esenciales del convenio interadministrativo como negocio jurídico, a saber:

- Con el convenio debe buscarse el cumplimiento conjunto de funciones administrativas.
- El convenio de la administración constituye la unión de esfuerzos para lograr la realización de los fines atribuidos por el ordenamiento a las entidades estatales.

De lo expuesto, se deriva la necesidad de diferenciar las características del convenio interadministrativo frente al contrato interadministrativo, sustentado mediante el análisis adelantado a los documentos que reposan en el expediente contractual físico y alojados en la plataforma SECOP II. (Ver tabla 1)

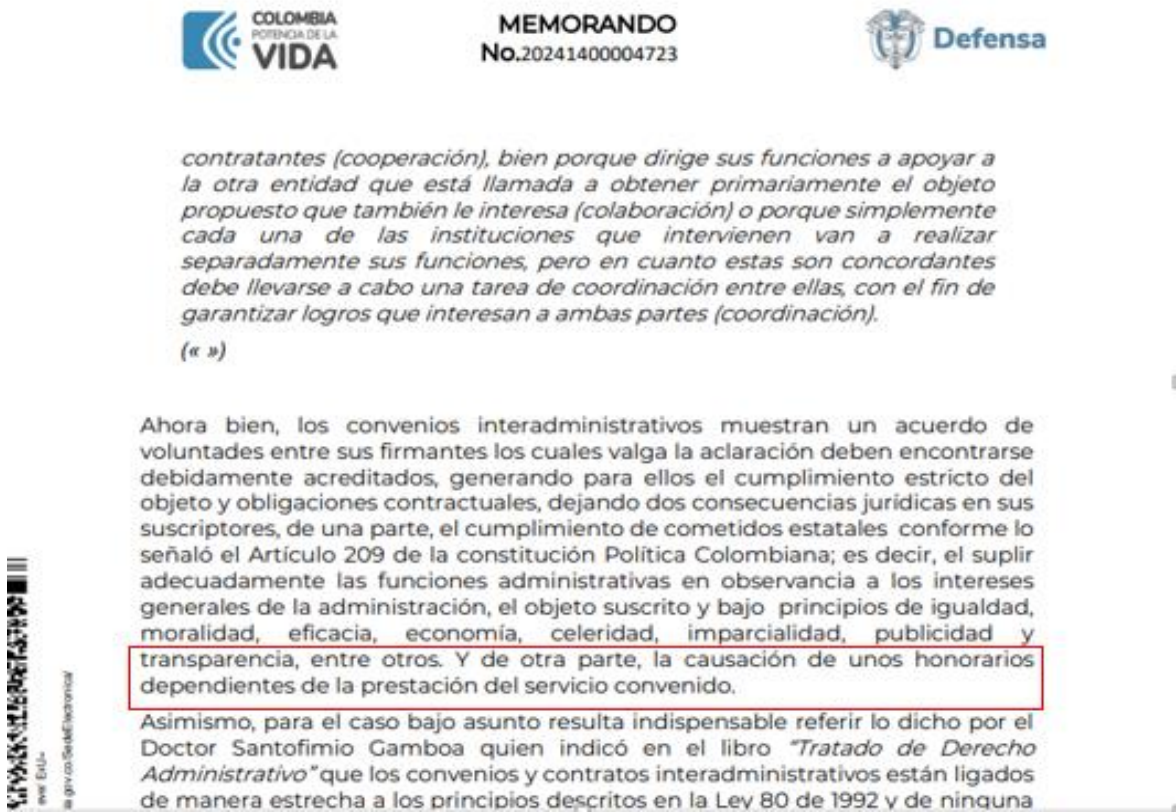
Tabla 1 Diferencias entre convenio y contrato interadministrativo

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO
El convenio interadministrativo encuentra su fundamento en el artículo 209 de la Constitución Política al disponer que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado en armonía con lo dispuesto por los artículos 14 y 95 de la ley 489 de 1998	El fundamento del contrato interadministrativo está dado por lo dispuesto en el Estatuto General de la Contratación, ley 1150 de 2007, ley 1474 de 2011 y Decreto 1082 de 2015.
El convenio interadministrativo es el negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas en desarrollo de relaciones interadministrativas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos negociales.	El contrato interadministrativo, por su parte, es también celebrado entre dos entidades públicas con capacidad de tener relaciones interadministrativas, con la particularidad de que el contrato es negocio jurídico generador de obligaciones al cual acuden las partes con diversidad de intereses.
– Los sujetos del convenio interadministrativo deben ser aquellos que pueden formar parte de una relación interadministrativa y no simplemente interorgánica pues en el segundo caso estaremos frente a acuerdos interorgánicos.	En el contrato se pueden identificar contratante y contratista, y el segundo, aunque persona pública, tiene intereses y está en un mercado de forma similar a como lo hace el particular.
– La coordinación implica que cada uno de los sujetos negociables va a realizar separadamente sus funciones, pero en cuanto sean concordantes para lograr un fin común; se trata de mantener una separación de competencias, pero para ejercerlas de tal manera que se logre evitar una duplicidad de funciones y esfuerzos e ineficiencias. En relación con esta clase de coordinación, es preciso hacer notar que esta debe ser voluntaria entre las partes y no alude al concepto de coordinación tradicional donde un superior jerárquico impone medidas para la integración de las partes.	Existe un constante ánimo de superioridad entre la entidad estatal contratante respecto de quien se obliga para con esta.
– La cooperación, en cambio, se refiere a una ayuda, un auxilio, la solidaridad entre los sujetos desde su ámbito competencial que ejecutan actividades que interesan mutuamente a las partes para alcanzar un fin común de forma más eficaz. Es decir, cada una de las partes ejerce sus propias competencias, que son diferentes pero que	Los contratos constituyen obligaciones de corte patrimonial elevando una naturaleza onerosa. Gravando a cada una de las partes en beneficio de la otra.

es necesario relacionar para efectos de realizar la función administrativa de una manera más eficiente	
– La colaboración, por su parte, se refiere al apoyo que una entidad específica presta a otra, desde su propio ámbito de competencias, para que de esta manera se logre cumplir la función de la entidad apoyada, lo cual interesa también a quien presta el apoyo, pero, en todo caso, no es su propia función o competencia. En otras palabras, en la colaboración una entidad apoya a otra para que cumpla su propia competencia, pero cuyo cumplimiento interesa a la entidad que presta el apoyo	Comportan obligaciones de contenido patrimonial que se traducen en intereses contrapuestos entre las partes pues implican un gravamen a cambio de un beneficio en una relación de carácter conmutativo. Es decir, cada parte actúa de acuerdo a sus intereses, que por parte de la entidad contratante puede ser la consecución de sus fines, y que por parte de la ejecutora o contratista será el desarrollo de su actividad comercial o de conformidad con su objeto.
Admite la exclusión de las cláusulas excepcionales o de los poderes exorbitantes en los convenios interadministrativos, lo cual obedece precisamente al hecho de que las partes, y con ello sus intereses, se encuentran en pie de igualdad.	Si se verifica la existencia de desigualdad entre los fines e intereses inmediatos de las dos administraciones públicas, es evidente que no deberá prescindirse de las cláusulas excepcionales, sino permitir su aplicación a la administración que encarna más directamente el interés general.

1.5. Analizado el contenido de los estudios previos, se observa que en la parte introductoria del documento, la entidad contempla la causación de unos honorarios dependientes de la prestación del servicio convenido, situación que constituye transgresión del principio de cooperación. (Ver imagen 1)

Imagen 1 Introducción estudios previos.



Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar.

1.6. Con respecto a las obligaciones específicas enmarcadas en el convenio interadministrativo 101 de 2024, se observa que las mismas no están orientadas en aunar esfuerzos para desarrollar actividades de cooperación, por el contrario, su fundamento es de tipo comercial, pretendiendo al igual que en la parte introductoria materializarse a través de los contratos derivados que se enuncian en el marco del convenio.

Como sustento de lo descrito, la Oficina de Control Interno trae a colación las obligaciones contractuales esgrimidas en el clausulado del convenio, donde se resaltan en color rojo las obligaciones contractuales con posible connotación comercial. (Ver imagen 2)

Imagen 2 Obligaciones contractuales ALDESARROLLO

Número.	Obligación específica
1	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO realizará las actividades que se requieran para <u>la suscripción de los contratos interadministrativos derivados a que haya lugar.</u>
2	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO aportará sus capacidades, medios, experiencia, recursos físicos, humanos y financieros para garantizar el cumplimiento del objeto del presente convenio.
3	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO se compromete a proveer y disponer del personal idóneo que sirva de enlace para el correcto desarrollo del presente Convenio en conjunto con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
4	En caso de requerirse, la ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO brindará la infraestructura necesaria para las actividades administrativas del presente Convenio.
5	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO cumplirá con los productos o actividades técnicas que se requieran en <u>los contratos</u> derivados a que haya lugar.
6	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO garantizará como parte del aporte al presente Convenio, la ingeniería de detalles, aplicando los mejores estándares y normas internacionales, como garantía para <u>materializar las soluciones de tecnología que se derivarán del presente convenio.</u>
7	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO realizará una o varias campañas de sensibilización dentro de la entidad sobre las características técnicas y el buen uso de las soluciones que se implementen dentro del convenio.
8	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO proveerá un apoyo especializado para realizar el levantamiento de requerimientos y procesos que hagan parte de un requerimiento de solución técnica que provenga de un <u>contrato que haga parte del presente convenio.</u>
9	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO integrará los componentes del proyecto tecnológico de la Supervigilancia de acuerdo a las especificaciones técnicas de los anexos derivados que se suscriban entre las partes.
10	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO garantizará que exista una adecuada interlocución con la Supervigilancia, o quien ella designe, que resulte en un intercambio de información efectivo y eficiente entre las partes que permita el seguimiento al Convenio, atendiendo llamadas, visitas y en general cualquier tipo de requerimiento que garantice la correcta ejecución contractual. Los requerimientos y solicitudes enviados por la Supervigilancia, o quien ésta designe, deben tener un tiempo de respuesta de hasta dos (2) días, salvo en los casos en que se especifique un tiempo de respuesta diferente en los
11	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO entregará a la Supervigilancia, toda la información que se genere con ocasión de la ejecución conforme al presente Convenio.
12	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO <u>presentará la propuesta, informes y documentación necesaria para la cuantificación del valor de los contratos derivados que serán ejecutados</u> , teniendo en cuenta <u>la información que suministre para el efecto la Supervigilancia.</u>
13	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO realizará las actividades que serán definidas <u>en los contratos derivados.</u>
14	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL -ALDESARROLLO ejecutará todas las actividades que sean necesarias para lograr un total y cabal cumplimiento del objeto, el alcance y los objetivos acordados.
15	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO utilizará su experticia en la materia y la mayor diligencia para lograr la ejecución del objeto del Convenio y sus posteriores contratos derivados con los niveles de calidad y oportunidad <u>requeridos.</u>
16	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO suscribirá los contratos derivados necesarios de acuerdo con las necesidades de la Supervigilancia y la oferta presentada, previa aprobación de la instancia de supervisión que <u>defina la Supervigilancia.</u>
17	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO atenderá de manera oportuna las observaciones y solicitudes que efectúe la supervisión que defina la Supervigilancia, de acuerdo con los lineamientos establecidos con el fin de <u>garantizar el cumplimiento de las obligaciones pactadas.</u>
18	La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO presentará los informes que sean requeridos para el desarrollo y ejecución del presente convenio.

Es interesante examinar lo dicho por la jurisprudencia emitida por el Consejo que Estado la cual ha sido enfática en manifestar que, la producción de erogaciones económicas al interior de un Convenio Interadministrativo constituye en toda su forma un Contrato Interadministrativo, haciendo partícipe o alegables las cláusulas excepcionales, tales como clausula penal, multas o las descritas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Es así como a partir de la **sentencia 11001-03-06-000-2015-00102-00** del año 2016 CP Álvaro Namén Vargas, la enunciada corporación estableció que si bien, las entidades públicas en el manejo y cumplimiento de los fines esenciales del Estado pueden suscribir o implementar los diferentes modos de contratación descritos en la ley 1150 de 2007, no pueden desconocer que al interior de cada una de ellas debe llenarse un requisito sustancial para su funcionamiento.

Afirmó que, en los denominados convenios interadministrativos, corresponden a actos en los que comporta un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general.

Por su parte, indicó que *“los contratos interadministrativos comportan el pago de una remuneración, dentro del cumplimiento de un fin estatal que para el caso está radicado en la entidad Estatal contratante, en tanto que la entidad estatal contratista actúa en su propio interés, bajo el amparo de una relación jurídica de carácter patrimonial que, en definitiva, incide sobre los derechos subjetivos de las partes”*

A su tenor, el fallo del año 2016 indicó lo siguiente

Lógicamente, en los convenios interadministrativos propiamente dichos, es posible que cada entidad incurra en costos y gastos , y en ejecución **de su propio presupuesto** para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos, o el pago un precio o una remuneración por un servicio prestado o por un bien adquirido o por una obra realizada por una a favor de la otra, **pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos.**

Estas circunstancias, han sido un foco de estudio constante por parte del Consejo de Estado, quien incluso, mediante sentencia del veintitrés (23) de junio de dos mil diez (2010) CP, indicó que

En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, ‘convenios interadministrativos’, **para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza** y efectos –como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente– en realidad, los convenios en **los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica**

Lo dicho, se suma a lo esgrimido mediante el proveído del treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023) Radicado:76001233100020060328401 (Rad 58.623) CP María Adriana Marín, que tuvo por objeto dirimir el conflicto elevado entre el Municipio de Palmira y Gestión Eficiente Cooperativa Limitada, en la que afirmó la mala implementación de estas figuras, enunciando que pretender disfrazar un contrato interadministrativo mediante el denominado convenio, constituía una desnaturalización de la práctica de los mismos.

Lo descrito puede resumirse en que, durante la elaboración de los estudios previos, la Entidad manifestó que, durante la celebración del convenio interadministrativo serían causadas una serie de obligaciones patrimoniales con el fin de dar cumplimiento al objeto contractual del Convenio Interadministrativo CI 101 de 2024.

Lo anterior desconoce las condiciones modales, temporales y espaciales que fueron suscritas, esto permite alegar jurídicamente la existencia de un contrato interadministrativo haciendo exigibles materialmente las normas afines a la naturaleza de este negocio jurídico.

Por lo que, de admitirse la producción de factores económicos al interior del Convenio Interadministrativo C 101 de 2024, configura vicios dentro del principio de planeación, elevando las posibilidades de causar perjuicios o detrimentos patrimoniales para la administración.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelante las indagaciones a que haya lugar.

1.7. Lo expuesto a continuación en la imagen N° 3, refleja que las cinco obligaciones específicas propuestas por la entidad para desarrollar el convenio interadministrativo, no están orientadas a buscar el principio de cooperación en pro del bienestar común, por el contrario, bien pareciera que lo que buscan la entidad, es la materialización de la ganancia económica para el contratista ALDESARROLLO, razón por la cual, se pierde la finalidad del convenio, convirtiéndose el mismo en un negocio netamente comercial.

Imagen N° 3
Obligaciones Específicas Supervigilancia.
Contrato Interadministrativo C 101 de 2024



Identificador Luf8 Dula B105 FN3 HC33 e ve! ExU+
URL: https://sedesistematica.supervigilancia.gov.co/SedeElectronica/

18. La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO presentará los informes que sean requeridos para el desarrollo y ejecución del presente convenio.

10. OBJETIVOS ESPECIFICOS SUPERVIGILANCIA

En virtud del convenio, la SUPERVIGILANCIA se obliga a:

1. Ejercer el respectivo control y verificar el cumplimiento del objeto del convenio y expedir el recibo de cumplimiento a satisfacción, para lo cual designará un Supervisor que se encargará de dicha tarea.
2. Pagar el valor estipulado en los contratos derivados de acuerdo con los términos establecidos en cada uno de ellos.
3. Suministrar a la ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO todos aquellos documentos, información e insumos que requiera para el desarrollo del convenio y de los contratos derivados.
4. Prestar su colaboración para el cumplimiento de los objetivos y/u obligaciones de la ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO
5. Adoptar las medidas pertinentes y/o necesarias para el cumplimiento integralmente el convenio y los contratos derivados que puedan surgir.

Extraído Aplicativo Secop II.

Lo anterior encuentra sustento en la suscripción del convenio interadministrativo, cuyo valor presupuestal inicial es cero pesos (\$0) m/te, sin embargo; para garantizar su ejecución, la entidad contemplo la celebración de contratos interadministrativos con el mismo proveedor, para los cuales la entidad deberá presupuestar recursos económicas para la suscripción.

Es de advertir, que las condiciones pactadas generan un vicio en el principio de planeación dentro del desarrollo del Convenio Interadministrativo, por encontrarse en la realidad precontractual, contractual, elementos de hecho y de derecho que configuran un Contrato Interadministrativo, desnaturalizando la esencia principal del Convenio, en donde lo que se busca es la cooperación entre entidades.

Respecto de lo enunciado, la entidad, desconoce las reglas de interpretación fijadas por el Consejo de Estado, que alega que el Convenio Interadministrativo debe verse libre de cualquier interés económico dentro de TODAS SUS ETAPAS, con el fin de conservar el fin natural del mismo, evitando que, el vínculo suscrito adquiera caracteres de un Contrato Interadministrativo.

En tal sentido, el Tribunal Contencioso Administrativo, en fallo 11001-03-06-000-2015-00102-00 del año 2016 CP Álvaro Namén Vargas, refirió que:

Lógicamente, en los convenios interadministrativos propiamente dichos, es posible que cada entidad incurra en costos y gastos , y en ejecución **de su propio presupuesto** para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos, o el pago un precio o una remuneración por un servicio prestado o por un bien adquirido o por una obra realizada por una a favor de la otra, **pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos.**

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelante las indagaciones a que haya lugar.

2. Etapa contractual.

2.1. En la revisión documental no se evidenciaron informes de supervisión, lo que denota ausencia de controles efectivos, que permitan adelantar seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio interadministrativo 101 de 2024.

Se desprende de lo anterior, la materialización del riesgo de incumplimiento de las obligaciones del comité, las cuales se encuentran estipuladas en el clausulado, así:

1. *Aprobar el plan de trabajo con su cronograma detallado.*
2. *Apoyar desde el componente administrativo el cumplimiento del objeto del convenio cuando así se requiera.*
3. *Orientar los aspectos técnicos y financieros relacionados con el desarrollo del objeto del convenio, cuando se estime pertinente y apoyar a la supervisión para mantener la línea técnica en las decisiones que se adopten en cada uno de sus componentes.*
4. *Aprobar y firmar las actas de las reuniones del comité y demás documentos necesarios para la ejecución del convenio.*
5. *Dirimir las controversias técnicas que se presenten en el desarrollo del objeto contratado.*
6. *Comunicar por escrito a la supervisión de las anomalías técnicas, administrativas o financieras que puedan presentarse durante la ejecución del convenio.*
7. *Plantear soluciones técnicas a las anomalías que se presenten en el desarrollo del objeto.*
8. *Aprobar y firmar las actas de las reuniones del comité y de los demás documentos necesarios para la ejecución del convenio.*
9. *Aprobar y agotar mecanismos alternativos de solución de conflictos.*

La situación evidenciada trae como consecuencias la transgresión del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 que a la letra dice: «*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*»

Así mismo, el legislador definió las nociones de supervisión e interventoría, como mecanismos que pueden usar las entidades estatales para vigilar el contrato, en estos términos:

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.

Lo que significa que, se vulneran los principios de moralidad, responsabilidad y coordinación descritos en la Ley 1437 de 2011.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar.

2.2. Cotejada la documentación cargada en el aplicativo Secop II frente al Expediente contractual en físico, el equipo auditor evidenció, que el numeral sexto del clausulado, describe como funciones del Comité de Supervisión adelantar, entre otras, las siguientes actividades:

- **Aprobar el plan de trabajo con su cronograma detallado.**
- **Aprobar y firmar las actas de las reuniones del comité y demás documentos necesarios para la ejecución del convenio. (...)**
- **Comunicar por escrito a la supervisión de las anomalías técnicas, administrativas o financieras que puedan presentarse durante la ejecución del convenio.**

Debemos abordar que, en la carpeta no reposa el documento que relacione el plan de trabajo, las actas de reuniones que se han llevado a cabo, las comunicaciones referentes al seguimiento del convenio interadministrativo, situación que se derivó de la no conformación del comité, tal como se mencionó en el punto 1.1 del informe, generando un presunto incumplimiento de la cláusula enunciada, tanto por parte del contratista como de la Entidad, lo cual vulnera el principio de responsabilidad que se presupone de la actitud de los funcionarios administrativos al interior de la Supervigilancia.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar.

2.3. Continuando con el análisis del clausulado, y conforme a lo pactado en la cláusula séptima del Convenio Interadministrativo C 101 de 2024, el equipo auditor observó que, a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, esto es el 15 de enero de 2024, el ejecutor debía entregar en periodos bimensuales informes detallados sobre el desarrollo, estado y ejecución del Convenio Celebrado, sin embargo, a la fecha de la presente auditoría (16 de mayo) han transcurrido 120 días sin que se denote la preocupación de las partes por adelantar un seguimiento riguroso.

Lo anterior ocasiona un presunto incumplimiento de las obligaciones contraídas por parte del proveedor ALDESARROLLO y del Supervisor del Convenio quien omitió reportar esta situación.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar.

2.4. En este punto la Oficina de Control Interno trae a colación los hechos descritos en el informe de auditoría realizada al contrato 796 de 2023 suscrito con el proveedor **ALDESARROLLO**, donde se observaron irregularidades en la ejecución de las etapas precontractual y contractual, concluyendo el no cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones específicas enmarcadas en el negocio jurídico, de tal manera, que para la firma del convenio 101 de 2024, la Supervigilancia no contempló medidas preventivas de mitigación del riesgo medio-alto de incumplimiento por parte del contratista en mención, que trae como consecuencias efectos negativos derivados de contrataciones fallidas. (<https://www.supervigilancia.gov.co/publicaciones/10568/informes-2024/>)

Por su parte, la entidad contratante está llamada a comprender quiénes son sus proveedores y cómo puede motivar su actuación y competitividad, mientras que ejerce el control contractual y observa su desempeño, para minimizar el riesgo y optimizar los recursos públicos.

En efecto, según anota el doctrinante Orlando Santofimio, "*Lo que se quiere en nuestro ordenamiento por regla general no son destinos inciertos y oscuros para el contrato del Estado, o el riesgo absoluto en los negocios públicos, sino, por el contrario, la medida, el cuidado, la planeación suficiente, la distribución de riesgos y no el camino fácil de la asunción de responsabilidades y riesgos sin control*".

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar

Tal como se adujo en diferentes apartados de este informe, el Convenio Interadministrativo celebrado con ALDESARROLLO , el cual tiene un plazo de ejecución de **dieciocho (18) meses**, presenta una serie de inconsistencias al interior de su objeto natural, al identificarse que se pactaron partidas económicas las cuales se ejecutarían a través de contratos interadministrativos derivados, para cumplir con el desarrollo del convenio, configurando que el mismo sea identificado como un contrato interadministrativo por la ausencia de interés de cooperación para el logro de objetivos comunes.

Pretender que la administración de continuidad a esta relación bajo el carácter de “Convenio”, dificulta que, el mismo se desarrolle con sano criterio, razón por la cual la Supervigilancia deberá realizar un procedimiento probatorio largo y exhaustivo de lo expuesto en el presente informe de auditoría, con el fin de que la administración tome las medidas jurídicas pertinentes frente a los supuestos de hecho y de derecho que configuran el negocio jurídico, máxime cuando en lo expuesto se evidenció flagrante transgresión de los principios de cooperación, coordinación y apoyo, para el desarrollo conjunto de la gestión de competencias y funciones administrativas entre las partes, en cumplimiento a lo establecido en la constitución y las leyes.

CUADRO DE HALLAZGOS			
NUMERAL	HALLAZGO	NUMERAL	HALLAZGO
1	1.1.	2	2.1
	1.2		2.2
	1.3		
	1.5		2.3
	1.6		2.4
	1.7		

CONCLUSIONES

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 101 DE 2024

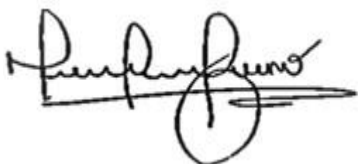
- Durante el desarrollo de la auditoría y análisis de la documentación del expediente contractual, se vislumbra la premura con que la administración llevó a cabo el proceso de contratación, en el entendido que no se evidencia un análisis de mercado serio, contundente y confiable que le permitiera a la entidad hacer una evaluación que conllevara a la escogencia del mejor oferente del mercado, situación que vulnera el principio de planeación y selección objetiva.
- Persiste el desconocimiento de las partes involucradas en la elaboración de los estudios previos, de donde se desprende la falta de idoneidad, experticia técnica y quebrantamiento de las normas objetivas de contratación en materia de convenios interadministrativos.
- Se evidencian flagrante omisión en la supervisión del convenio interadministrativo, teniendo en cuenta que no existe constancia de seguimiento a los avances en la ejecución y actuaciones que se generaron en desarrollo del objeto pactado, tales como: actas o registros de reunión, cronogramas de actividades o planes de trabajo, informes de supervisión, correspondencia entre las partes, entre otros, situación que afecta directa o indirectamente los contratos derivados del convenio interadministrativo.

- Se enfatiza que del estudio razonado y lógico realizado al expediente contractual, en lo referente a los lineamientos normativos y jurisprudenciales del Consejo de Estado aplicables a los convenios interadministrativos, se constató su desnaturalización, por cuanto en el cuerpo de los estudios previos como en el clausulado se describe la necesidad de celebrar contratos donde claramente existe utilidad, ganancia, y especulación transgrediendo el deber de cooperación pregonado dentro del Convenio Interadministrativo.

RECOMENDACIONES

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 101 DE 2024

- Acatar los lineamientos establecidos en el Manual de Contratación y Manual de Supervisión de la Entidad, los cuales están orientados al cumplimiento de la Ley 80 de 1993, y las demás normas que rigen la contratación estatal.
- Dar cumplimiento oportuno en cuanto a la publicación en la plataforma SECOP II, de los documentos que componen las diferentes etapas contractuales.
- Conformar los expedientes en físico de acuerdo con lo establecido en la Ley 594 del 2000 y sus decretos reglamentarios, con el fin de preservar la memoria institucional de la Supervigilancia.
- Actualizar e incluir en el manual de contratación la conformación de un grupo multidisciplinario o comité estructurador compuesto por tres áreas (Técnica, económica y jurídica), con el fin de brindar acompañamiento preventivo focalizado a los procesos contractuales estructurados por el Grupo de Contratación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.



Marly Elizabeth Oviedo Bueno
Auditora Oficina de Control Interno



Edgar Fabián Garzón Buenaventura
Auditor Oficina Control Interno



Mónica Amparo Varón Aguirre
Jefe Oficina de Control Interno