

## **INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**Auditoría de Cumplimiento: Sociedad de Televisión de  
Caldas, Risaralda y Quindío, TELECAFÉ Ltda. – Vigencia  
2020**

**CGR-CDSTIC- No. 010  
Noviembre 19 de 2021**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Auditoría de Cumplimiento  
TELECAFÉ Ltda.**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado	José Alberto Onzaga Niño
Directora de Vigilancia Fiscal	Sandra Milena Urrutia Pérez
Director Estudios Sectoriales	Stephan Acuña Aguirre
Supervisora Nacional	Rosaura Rivera Mateus
Ejecutivo de Auditoría	Jorge Enrique Velásquez Yepes
Supervisor encargado	Gustavo Adolfo Castañeda Meza
Líder de auditoría	Jorge Mario Gómez Loaiza
Audidores	Luz Ofelia Agudelo Ramírez Edwin James Ardila Valencia Hernán Arias Orozco Celio Aristizábal Mejía Luisa Fernanda Hurtado Buitrago Oscar Rodríguez Castaño

## TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO.....	5
2. CARTA DE CONCLUSIONES .....	6
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	8
2.1.1 Objetivo General.....	8
2.1.2 Objetivos Específicos .....	8
2.2. FUENTES DE CRITERIO. ....	9
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	13
2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....	144
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	14
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS .....	15
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	15
3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y CRITERIOS .....	17
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	17
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	
4.1 RESULTADOS GENERALES.....	21
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	
4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	89
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	92
4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	96
4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.....	106

## INDICE DE IMÁGENES Y TABLAS

Imagen No. 1 Estipulaciones contractuales orden de gasto No. 137.....	38
Tabla No. 1 Resumen Órdenes Contractuales .....	45
Tabla No. 2 Contratos Suscritos por TELECAFÉ por modalidades.....	62
Tabla No. 3 Órdenes de gasto por contratación directa.....	63
Tabla No. 4 Número de cotizaciones por contrato vigencia 2020 .....	68
Tabla No. 5 Vida útil establecida por la Contaduría General de la Nación por grupo de activos.....	89
Tabla No. 6 Vida útil aplicada por TELECAFÉ Ltda, por grupo de activos.....	89
Tabla No. 7 Vida útil Manual de Políticas Contables , por grupo de activos.....	90
Tabla No. 8 Contratos con actas de liquidación extemporáneas .....	93
Tabla No. 9 Efectividad del Plan de Mejoramiento .....	100
Tabla No. 10 Cuadro Resumen Hallazgos auditorías CGR años 2014 y 2018 .....	105

## 1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO.

Durante el año 2020, la sociedad de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío Ltda., -TELECAFÉ-, y en general el país, enfrentó el aislamiento obligatorio decretado por el gobierno nacional a raíz de la pandemia por la COVID-19, por tal motivo, la contratación se registró en su mayor materialidad en el tercer trimestre del año, logrando ejecutar el 50.2% del presupuesto de ingresos y el 67% del presupuesto de gastos aprobado finalmente para la vigencia 2020.

Al culminar la vigencia y dadas las consideraciones expresadas, quedaron partidas considerables tanto en las cuentas por cobrar a convenios, como cuentas por pagar a los proveedores de bienes y servicios recibidos efectivamente, a este corte. Por este motivo, la sociedad revela una ejecución de gastos superior a la de ingresos, pues ella legaliza ante los propietarios de los recursos comprometidos y éstos posteriormente le giran para cumplir con las obligaciones en virtud de estas ejecuciones.

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C.,

Doctora  
MARÍA TERESA RAMÍREZ LEÓN  
Gerente  
Sociedad de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío LTDA.  
Manizales, Caldas.

Respetada doctora Ramírez León:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República-CGR, realizó auditoría de cumplimiento sobre la Gestión Misional de la Sociedad de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío LTDA -TELECAFE - en la vigencia 2020, evaluando lo relacionado con sus políticas, lineamientos, su gestión contractual y operaciones financieras y presupuestales.

Al respecto, es importante mencionar que, en el marco de este ejercicio, es responsabilidad del canal TELECAFÉ el contenido, la calidad y la cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

De otro lado, es obligación de la Contraloría General de la República, expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión fiscal de la sociedad por la vigencia 2020, conclusión que está fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>).

La auditoría incluyó el examen de la normatividad aplicable, así como el de las

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

evidencias y documentos que soportan el proceso auditado. Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y en los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada Caldas.

La auditoría se adelantó en la sede de la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental Colegiada Caldas y en las instalaciones de TELECAFÉ. Abarcó el período comprendido entre el 1 de enero al 31 diciembre de 2020.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a TELECAFE, dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

Expuesto lo anterior, procede esta dependencia a resumir los aspectos significativos y las conclusiones del proceso en comento:

## **2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.**

### **2.1.1 Objetivo General**

Evaluar la gestión fiscal de la Sociedad de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío Ltda. para la vigencia 2020, sobre la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos.

### **2.1.2 Objetivos Específicos**

1. Emitir concepto en modalidad de Auditoría de Cumplimiento sobre la Gestión Fiscal desplegada por la Sociedad de Televisión de Caldas Risaralda y Quindío LTDA durante la vigencia 2020, en cumplimiento de su Plan Estratégico y sus programas, proyectos y contratos asociados.
2. Verificar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad legal y técnica (CRITERIOS-AUTORIDADES) aplicable a la gestión fiscal desplegada en los contratos seleccionados, en las fases precontractuales, contractual y post contractual.
3. Evaluar las operaciones financieras y presupuestales realizadas en la vigencia 2.020 para dar cumplimiento a su PLAN ESTRATEGICO y verificar su ajuste a los marcos normativos asociados.
4. Conceptuar sobre los mecanismos de Control Fiscal Interno, diseñados y aplicados en la gestión fiscal desplegada.



5. Evaluar el PLAN DE MEJORAMIENTO de la entidad de ser exigible.
6. Evaluar la inversión y contratación asociada, conforme a la normatividad aplicable, para garantizar la inclusión de la población en situación de discapacidad.

## 2.2. FUENTES DE CRITERIO.

De acuerdo con el objeto de la evaluación y teniendo en cuenta que, los criterios son la base fundamental para emitir los diferentes conceptos de las materias y/o programas objeto de la actuación, se aplicaron las siguientes fuentes de criterio.

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
Constitución Política de Colombia del 13 de junio de 1991	<p>Artículo 209. <i>La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.</i></p> <p><i>Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.</i></p> <p>Artículo 267 modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, el cual quedara así: <i>"El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control"</i>.</p>
Ley 23 de 1982	Se dictan normas sobre derechos de autor
Ley 14 de 1991	Se dictan normas sobre el servicio de televisión y radiodifusión oficial
Ley 80 de 1993	Se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. -Principios.
Ley 87 de 1993	Se establecen normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones"
Ley 182 de 1995	Se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
	reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones”
Ley 489 de 1998	Se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”
Ley 734 de 2002	Se expide el Código Único Disciplinario
Ley 594 de 2000	Se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.
Acuerdo No. 002 del Archivo General de la Nación	Se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones”
Ley 1712 de 2014	Se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1081 de 2015	“ Se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.”
Ley 1819 de 2016	Se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”
Decreto 1499 de 2017	Se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”
Acuerdo 002 de 1995 de la ANTV	Se reglamenta la comercialización de los canales regionales”.
Ley 335 de 1996	Se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones”
Decreto 115 de 1996	Se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras”.
Acuerdo 012 de 1997	Se reglamenta la creación de canales regionales. Expedida por la ANTV,
Ley 361 de 1997	Se establecen mecanismos de integración social de las personas en Situación de Discapacidad y se dictan otras disposiciones”
Ley 680 de 2001	Se reforma la Ley 14 de 1991, la Ley 182 de 1995 y la Ley 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de televisión”.
Ley 819 de 2003	Se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”
Ley 1150 de 2007	Se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
Ley 1314 de 2009	Se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.
Ley 1346 de 2009	Se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, adoptada por la asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.
Ley 1474 del 12/07/2011 Congreso de la República	“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública
Ley 1507 de 2012	Se establece la distribución de competencias entre entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”.
Ley Estatutaria 1618 de 2013	Se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad
Ley 1697 de 2013	Se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”
Resolución 414 de 2014	Se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable para algunas empresas sujetas a su ámbito y se dictan otras disposiciones”.
Instructivo No. 002 de 2014	Se imparten instrucciones para la transición al marco normativo aplicable a las Empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no capten ni administren ahorro del público”.
Decreto 1082 de 2015	Se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”
Resolución 139 de 2015	Se incorpora, como parte del Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable Empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no capten ni administren ahorro del público; y define el catálogo general de cuentas que utilizaran las entidades obligadas a observar dicho marco.
Resolución 193 de 2016	Se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable
Resolución 466 de 2016	Se modifica el catálogo general de cuentas del marco normativo aplicable a las Empresas que no cotizan en el mercado de valores, que no capten ni administren ahorro del público.
Resolución 350 de 2016	Se reglamentan la implementación de los sistemas de acceso en los contenidos transmitidos a través del servicio público de televisión que garantizan el acceso de las personas con discapacidad auditiva y se dictan otras disposiciones. ANTV”
Decreto 2011 del 30 de noviembre de 2017	Se establece el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en las entidades del sector público”
Guía para las Entidades Estatales con régimen especial	Colombia Compra Eficiente. 25 de junio de 2018.

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
de contratación	
Ley 1978 del 25 de Julio de 2019	Se moderniza el sector de las Tecnologías de la información y las comunicaciones -tic, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones”
Estatutos de TELECAFÉ Ltda.	En su totalidad.
Guía de Supervisión e Interventoría	Sociedad de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío LTDA. 20 de diciembre de 2018. Versión 1.
Manual Interno de Contratación	Sociedad de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío LTDA. Actualizado 3 de julio de 2019. Versión 3. Adoptado mediante Resolución No. 025 de 2019.
Procedimiento Compra de Bienes, Servicios u Obras	TELECAFÉ Versión 03. 28 de junio de 2019.
Ley 42 de 1993	Se establece, el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero; de los organismos que {o ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de los procedimientos jurídicos aplicables.
Ley 610 de 2000	Se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías. Modificada por el Decreto Ley 403 de 2020
Decreto 403 de 2020	Se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”
Resolución Reglamentaria Orgánica 039 de 2020	Se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.”
Resolución Reglamentaria Orgánica-42 de 2020	Se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).”
Manuales de procedimientos	De TELECAFÉ Ltda. – SIG
Manual específico de funciones y de competencias laborales	GH-PRO-09 de TELECAFÉ Ltda.
Resolución No. 023 de 24 de enero de 2020	“Se adopta el Plan Estratégico 2020-2023 para TELECAFÉ Ltda.”
Plan de Acción	TELECAFÉ 2020-2023.

### 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.

La evaluación de la gestión administrativa y financiera de la gerencia de TELECAFÉ. por la vigencia 2020, se abordó desde las directrices de la Junta Administradora Regional y los Estatutos de la sociedad.

Se evaluó igualmente la Inversión en población vulnerable, inversión de recursos en personas en condición de discapacidad e inclusión.

Se verificó el ajuste normativo de la contratación durante la vigencia 2020 en sus diferentes fases, tanto en los contratos suscritos por TELECAFÉ en calidad de contratante como en los convenios, en los cuales asume el papel de contratista.

La evaluación del proceso contractual en sus etapas precontractual, contractual y postcontractual se realizó a través de la muestra seleccionada de 48 contratos de los 102 suscritos para la adquisición de bienes y servicios que representan el 47%, por cuantía de \$33.483.056.269, que corresponde al 74% del total de los contratos celebrados por la sociedad en la vigencia 2020; la valoración se efectuó con la aplicación de pruebas de auditoria con enfoque combinado de sustantivas y de controles.

En lo que corresponde a órdenes de gastos, durante la vigencia 2020 se suscribieron 2513 por \$15.639.854.558, de las cuales se verificaron 98, que corresponde al 3% en cuantía de 3.824.901.112, cifra que representa el 24% del total de órdenes de gasto.

Durante la vigencia 2020, se celebraron 25 convenios, en cuantía de \$36.163.168.354, de los cuales se verificaron 4, que corresponden al 16% del total de convenios por \$17.330.086.278, valor equivalente al 48% del total de convenios realizados

A partir de la muestra seleccionada se examinó la gestión presupuestal y contable efectuada por la entidad y la coherencia de la contratación con los objetivos corporativos de la organización, a través de aplicación de pruebas combinadas sustantivas y de control.

Se verificó la correcta ejecución de los contratos de mantenimiento de los equipos, estaciones de Emisión y Transmisión, compra de equipos para la correcta operación del canal; producción y coproducción de series para la parrilla del canal; servicios como operador logístico y contratos y convenios interadministrativos.

Se evaluaron las denuncias presentadas por la ciudadanía, por hechos ocurridos durante el año 2020 y el estado de los litigios pendientes de la sociedad.

En materia de seguridad de la información. se efectuó la verificación del proceso relacionado con la implementación de un Sistema de Gestión de Seguridad de la información y de las medidas necesarias para garantizar la Confidencialidad, Integridad y disponibilidad de la información a sus usuarios y partes interesadas.

En la gestión de las tecnologías de la información, se verificó el cumplimiento de la normatividad Gobierno en Línea.

Y en la línea de transparencia y acceso a la información, se verificó que el sitio web de la entidad este cumpliendo con los lineamientos, contenidos en la Ley 1712 de 2014.

## 2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por la sociedad de televisión de Caldas, Risaralda y Quindío Ltda., en los procesos evaluados, y de acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoria de Cumplimiento de la CGR para la evaluación del control interno, se determinó una calificación del diseño y efectividad de 1,274 que permite a la CGR conceptuar que, para el asunto auditado, el Diseño y Efectividad de los controles fue ADECUADO, excepto en lo relacionado con las observaciones generadas en la contratación directa y convenios. En consecuencia, la Calificación Final del Sistema de Control Interno obtenida, que corresponde a 1.384, permite conceptuar que la Calidad y Eficiencia del Control Interno fue EFICIENTE, en la vigencia auditada.

## 2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA INCUMPLIMIENTO MATERIAL-CONCEPTO CON RESERVA

Sobre la base del trabajo de auditoria efectuado, se considera que, salvo en lo referente a las debilidades que se revelan en este informe, de manera particular relacionadas con la contratación directa y convenios que se manejan utilizando de referente de criterio el artículo 50 del manual de contratación de TELECAFÉ y que poseen una alta materialidad en la contratación que está realizando la entidad, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados.

Por lo anterior y de acuerdo con la normativa establecida para el efecto, la CGR emite concepto de **Incumplimiento Material Concepto con Reserva**. Las debilidades más representativas que soportan el tipo de concepto son:

- En los procesos de contratación directa y convenios que realiza la entidad y que representan una alta materialidad en la contratación realizada, se evidenciaron debilidades y consecuentes riesgos en el proceso precontractual que pueden atentar contra el principio de Selección Objetiva.
- Debilidades en los estudios de mercado lo que puede incidir en la calidad de los criterios de referencia para la fijación del precio y objeto de los contratos.
- Debilidades en los procesos de Supervisión, de manera particular en los contratos y/o convenios interadministrativos.
- Debilidades en el sistema de control interno, relacionadas con los controles

establecidos para la liquidación de los contratos.

- Ineficacia por incumplimiento del objeto de la orden de gasto No. 1306 de 2020.
- El contratista omitió el deber de adquirir las pólizas establecidas en la orden de gasto No. 317 de 2020 y a su vez se clasificó erróneamente un contrato de obra como orden de servicio, lo que dio lugar a que no se pagara el tributo de estampilla pro universidad, el cual es propio de los contratos de obra.
- Debilidades en la especificidad del objeto de las órdenes de gasto, las solicitudes contractuales adolecen del contenido necesario en cuanto a la descripción clara y precisa del objeto según lo reglamentado en el manual de contratación de la entidad y en cuanto a la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer; generando riesgo pues se dificulta el control.
- De acuerdo con la revisión de la muestra de contratos, se evidenciaron situaciones que afectaron el proceso de gestión documental de los expedientes de los contratos y los convenios.
- Se evidencia incumplimiento de lo ordenado por la Ley Estatutaria 1618 de 2013 en cuanto a los planes institucionales de TELECAFÉ y en la incorporación en su presupuesto de recursos exclusivos para garantizar los derechos de las personas con discapacidad.
- Inefectividad de las acciones propuestas en el Plan de Mejoramiento de TELECAFÉ, teniendo en cuenta que, de 12 acciones evaluadas, 7 de ellas resultaron inefectivas.

## 2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó trece (13) hallazgos administrativos, de los cuales, dos (2) tienen presunta incidencia fiscal en cuantía de \$12.002.886, doce (12) tienen presunta incidencia disciplinaria, uno (1) con traslado para Proceso Administrativo Sancionatorio PAS, y dos (2), con otra incidencia, que serán trasladados a las respectivas instancias: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el Archivo General de la Nación.

## 2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO.

TELECAFÉ, deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes -SIRECI- dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la recepción de este informe.

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por TELECAFÉ, para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica 42 del 25 de agosto de 2020, que reglamenta el proceso y la Guía

de auditoría- Resolución 022 del 31 de agosto del 2018.



**JOSE ALBERTO ONZAGA NIÑO**  
Contralor Delegado para el Sector de  
Tecnologías de la Información y Comunicaciones

Revisó: Sandra Milena Urrutia Pérez – Director de Vigilancia Fiscal CDSTIC

Rosaura Rivera Mateus – Supervisora- Nivel Central

Gustavo A. Castañeda M. – Supervisor encargado

Jorge M. Gómez Loaiza - Líder de Auditoría

Elaboró: Equipo Auditor

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial: No.17 - Informe No. 10 - del 19 de noviembre de 2021



### 3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y CRITERIOS

#### 3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

1. Emitir concepto en modalidad de Auditoría de Cumplimiento sobre la Gestión Fiscal desplegada por la Sociedad de Televisión de Caldas Risaralda y Quindío LTDA durante la vigencia 2.020, en cumplimiento de su Plan Estratégico y sus programas, proyectos y contratos asociados.
2. Verificar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad legal y técnica (Criterios-Autoridades) aplicable a la gestión fiscal desplegada en los contratos seleccionados, en las fases precontractuales, contractual y post contractual.
3. Evaluar las operaciones financieras y presupuestales realizadas en la vigencia 2.020 para dar cumplimiento a su Plan Estratégico y verificar su ajuste a los marcos normativos asociados.
4. Conceptuar sobre los mecanismos de Control Fiscal Interno diseñados y aplicados en la gestión fiscal desplegada.
5. Evaluar el Plan de mejoramiento de la entidad, de ser exigible.
6. Evaluar la inversión y contratación asociada, conforme a la normatividad aplicable, para garantizar la inclusión de la población en situación de discapacidad.

#### 3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.

Para la evaluación se verificaron los siguientes criterios:

DISPOSICION NORMATIVA	CRITERIO
Constitución Política de Colombia del 13 de junio de 1991	Artículo 209 principios de la función administrativa
Ley 87 de 1993	Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Artículo 6. Responsabilidad del control interno.
Ley 361 de 1997	Artículo 1. Principios Artículo 44. Definición de accesibilidad, barreras físicas y Telecomunicaciones. Los artículos 47, 48, 52, 53 establecen directrices para la eliminación de barreras arquitectónicas. Los artículos 66 a 69 regulan lo relacionado con las comunicaciones y su accesibilidad.
Ley 594 de 2000	Artículo 16 Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas, Artículo 32. Visitas de inspección.
Acuerdo No. 002 del Archivo General de la Nación	Artículo 4. Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Artículo 5. Creación y conformación de expedientes.
Ley 610 de 2000	Artículo 6. Daño patrimonial al Estado

DISPOSICION NORMATIVA	CRITERIO
Ley 734 de 2002	Artículo 34. Deberes de los servidores públicos.
Ley 1150 de 2007	Artículo 37.
Ley 1341 de 2009	Artículo 34. Creación del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
Ley 1346 de 2009	Artículo 1. Propósito. Artículo 2. Definiciones. Artículo 3. Principios generales. Artículo 4. Obligaciones generales. Artículo 9. Accesibilidad Artículo 21. Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información. Artículo 21. Trabajo y empleo.
Ley 1474 de 2011	Artículo 83 Supervisión e interventoría contractual.
Ley Estatutaria 1618 de 2013	Artículo 2. Definiciones. Artículo 3. Principios. Artículo 5. Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión. Artículo 13. Derecho al trabajo. Artículo 14. Acceso y accesibilidad. Artículo 16. Derecho a la información y comunicaciones.
Ley 1697 de 2013	Artículo 5. Hecho generador. Artículo 6. Sujeto pasivo. Artículo 7. Sujeto activo. Artículo 8. Base gravable y tarifa.
Resolución 350 de 2016 de la ANTV	Artículo 1. Objeto. Artículo 2. Ámbito de aplicación. Artículo 4. Sistemas o mecanismos de acceso. Artículo 5. Del closed caption. Artículo 6. Del intérprete de lengua de señas colombiana (LSC). Artículo 7. Programas de televisión. Artículo 8. Horarios de los programas de televisión. Artículo 9. Implementación de los sistemas de acceso. Artículo 12. Medidas a cargo del defensor del televidente. Artículo 16. Medidas para evaluar los resultados de la implementación del sistema de acceso. Artículo 17. Reporte de información. Artículo 19. Faltas y sanciones.
Ley 1712 de 2014	Artículo 11. información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva: ... g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;  Artículo 2.1.1.2.1.8. Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.
Decreto 103 de 2015 “por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1712 de 2014”	Artículo 8°. Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del o interventor, prueben la ejecución del contrato
Decreto 2011 del 30 de noviembre de 2017	Artículo 1. Adicionar el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015. Vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público. Artículo 2.2.12.2.1 Objeto. Artículo 2.2.12.2.2 Campo de aplicación. Artículo 2.2.12.2.3 Porcentaje de vinculación de personas con discapacidad en el sector público. Artículo 2.2.12.4.4 Sanciones.
Decreto 115 de 1996	Artículo 13 - La disponibilidad final corresponde a la diferencia existente entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos.
Procedimiento GR-PRO-05	Inciso 2 del numeral 5 - El presupuesto de Gastos tendrá como base el presupuesto de Ingresos y entre ambos se mantendrá el más estricto equilibrio. Inciso 9 de las disposiciones generales.
Decreto 1499 de 2017 Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG	Artículo 1. Sustituir el Título 22 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, el cual quedará así: Artículo 2.2.22.3.2. Definición MIPG. El MIPG es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los

DISPOSICION NORMATIVA	CRITERIO
	planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio. ARTÍCULO 2.2.22.3.3. Objetivos del MIPG. El MIPG, tendrá como objetivos: (...) 3. Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua. 5. Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño.
Procedimiento acciones correctivas y oportunidades de mejora de TELECAFÉ Ltda. Versión 01. 23 de agosto de 2018	Punto 4. Condiciones Generales (...) 4.2 Las acciones de mejora se establecen para fortalecer el desempeño de la organización y aumentar la capacidad para cumplir con los requisitos de los clientes y partes interesadas. (...)
Programa de Gestión Documental de TELECAFÉ	De 13 de agosto de 2018 Versión 01. Punto 2. Alcance.
Procedimiento Organización de Expedientes Contractuales de TELECAFÉ Ltda.	Versión 01 de 31 de octubre de 2019. En su totalidad.
Manual Interno de Contratación de TELECAFÉ	CÓDIGO: AAJ-PRO- 01 Fecha: 03-JUL-2019. Adoptado mediante resolución No. 025 de 2019. En su totalidad.
Manual de Políticas y Procedimientos contables NIIF GR-PRO-10	En las materias asociadas a los objetivos específicos. Numeral 5.6.1.3. Medición Posterior de la Propiedad, planta y equipo de la sociedad TELECAFÉ Ltda.
Manual de Programación	CÓDIGO: PG-PRO-02- Sistema de Gestión de Calidad.
Manual de Producción	CÓDIGO: PD-PRO-01 -Sistema Integrado de Gestión.
Estatutos de TELECAFÉ Ltda.	Artículo 11 Dirección y Administración, Artículo 14 Reuniones y Artículo 19 Funciones del Gerente.
Guía de Supervisión e Interventoría	Sociedad de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío LTDA de 20 de diciembre de 2018. Versión 1. Designación.
Plan anual de mantenimiento para equipos de producción	Todo su articulado.
Manual y Políticas de Administración y Seguridad Informática	CÓDIGO: TEI_PRO_03 - Sistema Integrado de Gestión.
Manual de Comercialización y Mercadeo de TELECAFÉ	CÓDIGO: CM-CAR-01- Sistema Integrado de Gestión de Calidad.
Decreto 403 de 2020 de la CGR.	Título IX Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal Artículo 78. Naturaleza. Artículo 81. De las conductas sancionables.
Resolución Reglamentaria Orgánica de la CGR.	REG-ORG-39 de 2020. Artículo 6. Conductas sancionables.
Resolución Reglamentaria Orgánica de la CGR.	REG-ORG-42 de 2020. Capítulo VI Planes de Mejoramiento, Artículo 38. Definición. Artículo 39. Responsables. Artículo 40. Contenido. Artículo 43. Revisión del Plan de Mejoramiento y avances.
Resolución No. 001 de TELECAFÉ Ltda -enero 1 de 2020	Se desagrega el presupuesto de TELECAFÉ Ltda. Para la vigencia fiscal del año 2020, aprobado mediante Resolución No. 003 del 19 de diciembre de 2019, del Consejo Superior de Política Fiscal "CONFIS".
Resolución No. 023 de TELECAFÉ Ltda.	De 24 de enero de 2020 "Por medio de la cual se adopta el Plan Estratégico 2020-2023 para TELECAFÉ Ltda."
Orden de gasto de TELECAFÉ No. 1306 de 1/07/2020	Objeto: "Prestación servicios profesionales para la revisión, actualización de los estatutos, manual de contratación, y los demás procedimientos que regulen la contratación de TELECAFÉ." Estipulaciones contractuales y estipulación contractuales adicionales.

DISPOSICION NORMATIVA	CRITERIO
Orden de servicios No. 317 de 2020.	Estipulaciones contractuales adicionales y anexo. Cláusula segunda. Obligaciones generales del contratista. Tercera. Obligaciones generales del canal

## 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 4.1 RESULTADOS GENERALES.

Como resultado de la evaluación selectiva, realizada al cumplimiento de la normatividad aplicable en la vigencia 2020, sobre la gestión fiscal de la Entidad en esa misma anualidad, con relación a las políticas, lineamientos, su gestión contractual y operaciones financieras y presupuestales, considerando la información documental suministrada por la entidad, los aplicativos que soportan los procesos, y demás información consultada, se concluye que existen deficiencias de control y seguimiento conforme a los hallazgos descritos en el presente informe y los fundamentos del concepto emitido por la CGR.

### 4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.

OBJETIVO ESPECÍFICO No.1
Emitir concepto en modalidad de Auditoría de Cumplimiento sobre la Gestión Fiscal desplegada por la Sociedad de Televisión de Caldas Risaralda y Quindío LTDA durante la vigencia 2.020, en cumplimiento de su Plan Estratégico y sus programas, proyectos y contratos asociados.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a las debilidades que se revelan en este informe, de manera particular relacionadas con la contratación directa y convenios, que poseen una alta materialidad en la contratación de la entidad, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados.

Por lo anterior y de acuerdo con la normativa establecida para el efecto, la CGR emite concepto de *Incumplimiento Material con Reserva*.

### 4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.

OBJETIVO ESPECÍFICO No.2
Verificar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad legal y técnica (Criterios-Autoridades) aplicable a la gestión fiscal desplegada en los contratos seleccionados, en las fases precontractuales, contractual y post contractual.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

## **Hallazgo No. 1. Derechos de autor patrimoniales (A. D)**

### **Criterios**

Ley 23 de 1982 - Derechos de autor

Artículo 183. *Acuerdos sobre derechos patrimoniales. Los acuerdos sobre derechos patrimoniales de autor o conexos, deberán guiarse por las siguientes reglas:*

*Los derechos patrimoniales de autor o conexos pueden transferirse, o licenciarse por acto entre vivos, quedando limitada dicha transferencia o licencia a las modalidades de explotación previstas y al tiempo y ámbito territorial que se determinen contractualmente.*

La falta de mención del tiempo limita la transferencia o licencia a cinco (5) años, y la del ámbito territorial, al país en el que se realice la transferencia o licencia.

Los actos o contratos por los cuales se transfieren, parcial o totalmente, los derechos patrimoniales de autor o conexos deberán constar por escrito como condición de validez.

Todo acto por el cual se enajene transfiera, cambie o limite el dominio sobre el derecho de autor, o los derechos conexos, así como cualquier otro acto o contrato que implique exclusividad, deberá ser inscrito en el Registro Nacional del Derecho de Autor, para efectos de publicidad y oponibilidad ante terceros... (subrayado nuestro)

Contrato No. 72 de 2020, suscrito para la : “*Realización de una (1) serie formato reality de diecisiete (17) capítulos con una duración de veinticuatro (24) minutos cada uno, denominado “LOS ARRIEROS” en todas sus fases (Preproducción, Producción y Posproducción*”, por \$1.141.200.000.

CLAUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA Literal d) DERECHOS DE AUTOR: De acuerdo con lo previsto en la Ley 23 de 1982, el artículo 28 de la Ley 1450 de 2011, la Ley 44 de 1993 y demás normas concordantes, con la firma del presente documento, el CONTRATISTA cede en favor de TELECAFÉ LTDA., los derechos de autor y conexos, que surjan en ocasión de la ejecución del contrato a partir de la fecha de suscripción del mismo, sin limitación territorial alguna. Por lo cual reconoce y acepta que EL CONTRATANTE es el dueño exclusivo de los derechos de todas las obras y contenidos que se generen en torno a la ejecución del objeto del contrato (documentos, grabaciones, archivo, material editado y sin editar y en general todo el material parcial o final que se genere.

La Ley 734 de 2002. Código Disciplinario único establece en su artículo 34 que 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 (...)*”

## Condición

Efectuadas las verificaciones sobre el cumplimiento de los derechos de autor en el contrato 72 de 2020, se encontró oficio mediante el cual el contratista aporta los entregables del contrato, tales como los 15 capítulos, el tráiler y la promoción por capítulo, los archivos en closed caption y los formatos de cesión de derechos de emisión a TELCAFÉ y formato de autorización de derechos de imagen, más no se encontró la evidencia del registro de los contratos en el registro nacional de derechos de autor tal como lo establece el art. 183 de la Ley 23 de 1982. Situación similar se presenta en los contratos 073 de 2020 y 098 de 2020.

La causa de lo anterior radicó en deficiencias en los controles para proteger los derechos de autor de las producciones contratadas y pagadas y condujo a que no se tengan registrados los respectivos derechos patrimoniales.

Se configura un hallazgo con presunto alcance disciplinario.

## Respuesta de la entidad:

Con Oficio AAF 500 10-01-2021-IE 00000630 del 12 de octubre de 2021, la entidad sintéticamente afirmó:

TELECAFÉ, aclara que el canal no registró los mencionados contratos en el Registro Nacional de Derechos de Autor, pues si bien el mencionado artículo 183 de la Ley 23 de 1982 determina este deber, en los conceptos e interpretaciones emanadas por la Dirección Nacional de Derechos de Autor (DNDA) en los apartes sobre este tema son reiterativos en exponer:

***“...El registro de las obras protegidas por el derecho de autor, no es constitutivo de derechos sino meramente declarativo, por lo tanto, no es obligatorio y sus funciones son eminentemente probatorias. Lo anterior, responde al criterio normativo autoral que establece que desde el mismo momento de la creación de una obra nace el derecho sin necesidad de formalidades para la constitución del mismo.*”**

***Las finalidades del registro son; otorgar mayor seguridad jurídica a los titulares respecto de sus derechos autorales y conexos; dar publicidad a tales derechos y a los actos y contratos que transfieren o cambien su titularidad; y ofrecer garantía de autenticidad a los titulares de propiedad intelectual y a los actos y documentos a que a ella se refieran (...)*”**  
Subrayados y negritas incluidas en diferentes conceptos de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, particularmente el consultado con radicado 1-2017-82355 (Anexo a esta respuesta).

De otra parte, en los mencionados conceptos también se hace reiterativo y claro que:

*“(...) Con lo cual se debe entender que la única solemnidad que exige la ley, es que la cesión se haga por escrito (...)”.* Texto incluido en diferentes conceptos de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, particularmente el consultado con radicado 1-2018-13450 (Anexo a esta respuesta).

Por lo anterior y comprendiendo que la autoridad en temas de derechos de autor interpreta como NO OBLIGATORIO este trámite, el canal TELECAFÉ solo realiza la gestión del Registro Nacional de Derechos de Autor, en proyectos en los cuales el Mintic exige el mismo; en el resto de los proyectos, se formaliza todo lo relacionado con derechos de autor dentro de las cláusulas contractuales, única solemnidad exigida por la ley.

### **Análisis de la respuesta**

Con la respuesta de la entidad, se anexó el radicado No. 1-2026-13450 firmado por jefe Oficina Asesora Jurídica de la Dirección Nacional de Derechos de Autor del cual se extractan los siguientes párrafos:

*Asunto: Propiedad Intelectual – Generalidades del Derecho de Autor – Objeto de Protección del Derecho de Autor – Alcance de las Facultades Exclusivas del Derecho de Autor – Obra Audiovisual – Obra Musical – Producción de Fonogramas – Licencias o Autorizaciones de Uso – Régimen de Transferencias – Internet como Medio de Difusión – Derecho de Puesta a Disposición – Almacenamiento Digital.*

## **II. GENERALIDADES DEL DERECHO DE AUTOR**

(...)

*Por su parte, los **derechos patrimoniales** son el conjunto de prerrogativas del autor que le permiten explotar económicamente la obra. En ejercicio de estos derechos patrimoniales, los autores **o los terceros que por virtud de alguna transferencia sean los titulares de los derechos patrimoniales.** (negrita, cursiva y subrayado nuestro) tienen la facultad exclusiva, de realizar, autorizar o prohibir la utilización de su obra, que implique actos de reproducción, comunicación pública, distribución y/o transformación.*

*Por su parte, los **derechos patrimoniales** son el conjunto de prerrogativas del autor que le permiten explotar económicamente la obra. En ejercicio de estos derechos patrimoniales, los autores o los terceros que por virtud de alguna transferencia sean los titulares de los derechos patrimoniales, tienen la facultad exclusiva, de realizar, autorizar o prohibir la utilización de su obra, que implique actos de reproducción, comunicación pública, distribución y/o transformación.*



*Así las cosas, cuando un tercero pretenda utilizar una obra protegida por el derecho de autor, necesitan de la **autorización** del titular de los derechos patrimoniales de manera **previa** (anterior al uso) y **expresa** (no tácita) para tal efecto y **puede ser concedida a título gratuito u oneroso**.*

(...)

## **V. OBRA AUDIOVISUAL**

*Tratándose de los derechos patrimoniales, la ley ha determinado que, salvo pacto en contrario, el titular de tales prestaciones es el productor de la obra, quien es la persona natural o jurídica legal y económicamente responsable de los contratos con todas las personas y entidades que intervienen en la realización de la obra audiovisual (Artículos 978, 989 y 10310 de la Ley 23 de 1982).*

*Así las cosas, el titular del derecho patrimonial (que para el caso de la obra audiovisual se presume el productor – (subrayado nuestro-) es el **único que puede autorizar** que la creación sea comunicada, reproducida, emitida, distribuida, o cualquier otra forma de utilización.*

(...)

## **IX. RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS**

### **1. Contrato de cesión o transferencia de derechos**

*Este contrato, regulado por el artículo 182 y siguientes de la Ley 23 de 1982 y modificado por el artículo 30 de la Ley 1450 de 2011, tiene como característica principal que el **cedente se desprende de sus derechos patrimoniales, convirtiendo al cesionario, por virtud de la transferencia en el titular derivado**.*

*De acuerdo con el artículo el artículo 30 de la Ley 1450 de 2011, se establece:*

*“Los actos o contratos por los cuales se transfieren, parcial o totalmente, los derechos patrimoniales de autor o conexos deberán constar por escrito como condición de validez.*

*Todo acto por el cual se enajene, transfiera, cambie o limite el dominio sobre el derecho de autor, o los derechos conexos, así como cualquier otro acto o contrato que implique exclusividad, deberá ser inscrito en el Registro Nacional del Derecho de Autor, para efectos de publicidad y oponibilidad ante terceros.*

*Será inexistente toda estipulación en virtud de la cual el autor transfiera de modo general o indeterminable la producción futura, o se obligue a restringir su producción intelectual o a no producir”.*

Con lo cual se debe entender que la única solemnidad que exige la ley, es que la cesión se haga por escrito.

Estos contratos que implican enajenación total o parcial según lo pactado entre las partes intervinientes en la cesión, del mismo modo, los contratos de cesión de derechos patrimoniales de autor **deben ser inscritos en el Registro Nacional de Derecho de Autor**, a efectos de ser oponibles frente a terceros.

Al transferirse el derecho de autor mediante la cesión, el cesionario adquiere la titularidad del derecho, entendiéndose facultado para actuar en nombre propio, incluso en lo que respecta a entablar acciones judiciales contra los infractores. En el caso de que la cesión sea parcial, los autores conservarán las prerrogativas que no han transferido expresamente.

Con base en lo anterior, considera el equipo auditor que la entidad auditada omitió presentar el párrafo siguiente del concepto de la DDNA donde se afirma que **“la única solemnidad que exige la ley, es la que la cesión se haga por escrito”**.

Dicho párrafo informa que los contratos de cesión de derechos patrimoniales de autor deben ser inscritos en el Registro Nacional de Derechos de Autor, a efectos de ser oponibles ante terceros.

Ahora, con respecto a lo argumentado por la entidad en el sentido que *“. desde el mismo momento de la creación de una obra nace el derecho sin necesidad de formalidades para la constitución del mismo”*... esto se predica es para el productor de la obra y precisamente como se ceden los derechos, es necesaria su inscripción para poder comercializarla, gestionarla e impedir su uso no autorizado. Dado lo anterior se considera que la entidad no desvirtúa el hallazgo por tanto la CGR confirma el hallazgo con alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 2. Orden de Gasto 1306. revisión y actualización de procedimientos relacionados con la contratación de TELECAFÉ. (A. D. F)**

#### **Criterios**

#### **Constitución Política de Colombia de 1991**

**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

## **Guía de Supervisión e Interventoría de TELECAFÉ Versión 01 de 20 de diciembre de 2018.**

**Designación:** Por regla general y por disposición legal, el ordenador del gasto es el responsable de la actividad de vigilancia contractual. En TELECAFÉ, la designación de supervisores puede es (sic) expresamente ordenada por el ordenador del gasto, la cual deberá ser notificada directamente al funcionario encomendado de ejercer tal función. De la comunicación de designación, deberá dejarse constancia en el expediente del contrato o convenio.

### **Manual Interno de Contratación de TELECAFÉ Ltda. adoptado mediante Resolución No. 025 de 2019.**

**Artículo 17.11.** Control de la ejecución del contrato: Los contratos que celebre TELECAFÉ deberán tener un interventor o un supervisor. (...)

**Artículo 19.** Derechos y Deberes de TELECAFÉ: Para la consecución de los principios de que trata el artículo 6° del presente Manual, TELECAFÉ (...) f. Exigirá al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. (...)

**Artículo 22.** Obligaciones de los contratistas: Serán obligaciones del contratista todas aquellas derivadas de la naturaleza del contrato a celebrar y, en especial, a título enunciativo, las siguientes: (...) f. Lograr la correcta y oportuna ejecución del objeto contractual.

**Artículo 68.** Pago: Todo pago que realice TELECAFÉ Ltda., debe contar con la respectiva Certificación de la prestación del servicio, o su respectiva acta parcial, (cuando así se pacte), o de recibo final de bienes o de obras, suscrita por el interventor y el contratista. (...)

**Artículo 101.** Responsables del Control Institucional: Son responsables del Control Contractual de TELECAFÉ, en términos de planeación, ejecución y control de la contratación, los servidores y delegados, integrantes del comité de Contratación, de Comités Técnicos Específicos, Asesores e Interventores o Supervisores sin importar su modalidad de vinculación o contratación. (...)

**Artículo 103.** Vigilancia y Control: TELECAFÉ, ejercerá la vigilancia y control de los procesos contractuales, a través a través (sic) de los Interventores y Supervisores. (...)

### **Estatutos de TELECAFÉ Ltda.**

**Artículo 11.** Dirección y Administración: La dirección y administración de la sociedad estarán a cargo de la Junta Administradora Regional, que hará las veces de Junta de Socios y Junta Directiva y del Gerente. (...)

Artículo 14. Reuniones: La Junta Administradora Regional deberá reunirse en sesiones ordinarias por lo menos cuatro (4) veces al año y extraordinarias, cuando sea convocada por el Gerente de la Sociedad, o lo solicite alguno de sus miembros. (...)

Artículo 19. Funciones del Gerente: (...) Presentar a la Junta Administradora Regional los documentos, informes, estudios y conceptos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Orden de gasto de TELECAFÉ No. 1306 de 1/07/2020 con objeto “Prestación servicios profesionales para la revisión, actualización de los estatutos, manual de contratación, y los demás procedimientos que regulen la contratación de TELECAFÉ.”

#### Estipulaciones contractuales

Objeto: “Prestar los servicios profesionales para la revisión, actualización de los estatutos, manual de contratación y los demás procedimientos que regulen la contratación de TELECAFÉ Ltda.

Alcance del objeto: 1. *El contratista, deberá revisar de manera integral los estatutos, el manual de contratación y demás procedimientos contractuales de la entidad y emitir un concepto de legalidad de los mismos.* 2. *Realizar la respectiva actualización de los estatutos y su respectiva socialización a la gerencia del canal.* 3. *Realizar la respectiva actualización del manual de contratación de TELECAFÉ.* 4. *Realizar capacitación en temas contractuales y socialización del manual de contratación.* (...)

Valor: Once millones novecientos mil pesos (\$11.900.000) IVA incluido.

Forma de pago: Dos (2) pagos iguales cada uno por valor de cinco millones novecientos cincuenta mil pesos (\$5.950.000) más IVA, mediante presentación de la cuenta de cobro previa certificación del servicio prestado a satisfacción por parte del supervisor. (...)

Plazo de ejecución: El plazo de ejecución del contrato, será por espacio de dos (2) meses previos al registro presupuestal.

#### Estipulaciones contractuales adicionales:

Cláusula segunda: *Obligaciones generales del contratista: El contratista se obliga con TELECAFÉ a: 1. Cumplir con el objeto contractual en forma diligente y eficaz.* (...)

Tercera: *Obligaciones generales del canal: 1. Pagar en la forma establecida en la cláusula forma de pago.* 2. *Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en la orden de servicios y en los documentos que de esta forman parte.*

Cuarta: *“Obligaciones del supervisor: a) Supervisar, controlar y coordinar la ejecución de las órdenes de servicios que le sean asignadas, a fin de garantizar a la entidad, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones correlativas establecidas en las mismas,*

*especialmente en lo referente a las especificaciones técnicas (calidad y cantidad) y los documentos que deben presentar los contratistas tales como (informe de actividades, (...).*

*Décima: Modificaciones a la orden de servicios: Cualquier modificación a esta orden de servicios, se deberá hacer por escrito.*

### **Ley 610 de 2000:**

**“Artículo 6. Daño patrimonial al Estado.** <Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> *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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

### **Ley 734 de 2002**

**Artículo 34. “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”.*

### **Condición**

El canal regional TELECAFÉ, suscribió la Orden Contractual No. 1306 de 1 de julio de 2020, por valor de \$11.900.000, cuyo objeto contractual consistió en *“Prestar los servicios profesionales para la revisión, actualización de los estatutos, manual de contratación y los demás procedimientos que regulen la contratación de TELECAFÉ Ltda.”*

Revisada la orden contractual, se estableció que el canal aprobó y desembolsó al contratista la suma de \$11.900.000, como pago por sus servicios, a pesar de que presuntamente no se cumplió con el objeto contractual.

Lo anterior, se sustenta de una parte, en el incumplimiento parcial de las obligaciones del contratista, y de otra, en que, si bien este cumplió con una de las obligaciones, consistente

en la entrega del proyecto de actualización del manual de contratación; el canal, en cabeza de la junta directiva y demás funcionarios relacionados con el proceso, no cumplió con su deber de discutir y aprobar o recomendar ajustes al proyecto de actualización del manual; como consecuencia, tampoco se realizaron las capacitaciones respectivas, ni socialización del producto resultante (nuevo manual de contratación), que corresponden, también a obligaciones del contratista.

En síntesis, TELECAFÉ pagó la suma de \$11.900.000 por un contrato ineficaz, cuyo objeto contractual no se cumplió, dados los incumplimientos parciales de las obligaciones y porque a la fecha del proceso auditor, la entidad no cuenta con el manual de contratación, ni los estatutos, revisados y formalmente actualizados que sean el resultado de la ejecución del contrato. Esta circunstancia refleja falta de gestión de la entidad, ya que invirtió recursos en un contrato, sin los beneficios esperados para la entidad, como resultado de su ejecución.

Respecto de las obligaciones previstas en el alcance del objeto contractual se tienen los siguientes presuntos incumplimientos:

1. Alcance 1 del objeto contractual: *“El contratista, deberá revisar de manera integral los estatutos, el manual de contratación y demás procedimientos contractuales de la entidad y emitir un concepto de legalidad de los mismos.”*

Presunto incumplimiento: En el expediente contractual hay evidencia de la revisión del manual de contratación y de los estatutos, sin embargo, no se encontraron documentos que den cuenta de la revisión de los demás procedimientos contractuales de la entidad como por ejemplo la guía de interventoría y el procedimiento de compras.

2. Alcance 2 del objeto contractual: *“Realizar la respectiva actualización de los estatutos y su respectiva socialización a la gerencia del canal”*

Presunto incumplimiento: No hay evidencia de la actualización de los estatutos como resultado del cumplimiento del objeto contractual, ni propuesta de actualización de estatutos entregada por el contratista. La entidad manifiesta en comunicación del 21 de septiembre de 2021, que la última modificación de los estatutos fue el 5 de mayo de 2020, es decir, en una fecha anterior a la suscripción de la orden de gasto.

3. Alcance 3 del objeto contractual: *“Realizar la respectiva actualización del manual de contratación de TELECAFÉ”*

**Presunto incumplimiento:** Si bien, existe una propuesta de actualización del manual de contratación, su última actualización fue el 25 de enero de 2019 mediante Resolución 025 suscrita por la gerencia, es decir, en una fecha anterior a la de la orden de gasto, la cual fue suscrita el 1 de julio de 2020 con un plazo de ejecución inicial de dos meses y que posteriormente se prorrogó hasta el 30 de noviembre de 2020.

Al respecto, la entidad manifiesta que, “*el manual interno de contratación fue presentado para su discusión en el orden del día de la Junta Administradora Regional No. 001 realizada el 30 de enero de 2021*” pero se propuso dejar el tema para otra junta posterior teniendo en cuenta que no se encontraban en la reunión la señora gerente y el señor gobernador del Quindío, también se informa que “*El Manual Interno de Contratación fue puesto nuevamente en consideración en el orden del día de la Junta Administradora Regional No. 002 realizada el 09 de marzo de 2021 (se anexa copia del acta para la verificación de lo expuesto), reunión que también surtió cambios en el orden del día inicialmente propuesto.*”

Es decir, que, a la fecha de la comunicación de la observación a la entidad, el proyecto de manual de contratación propuesto por el contratista no había sido revisado por la Junta Directiva, ni formalmente actualizado.

4. Alcance 4 del objeto contractual: “*Realizar capacitación en temas contractuales y socialización del manual de contratación*”

**Presunto incumplimiento:** Se encontraron inicialmente tres registros de asistencia a reunión denominadas Socialización del Manual de Contratación 1, 2 y 3, en los tres documentos no se evidencia fecha, hora de inicio y finalización, ni facilitador.

Por otra parte, se evidenciaron otros tres registros de asistencia a reunión denominados:

1. Socialización y diagnóstico Manual de Contratación TELECAFÉ de 17 de septiembre de 2020.
2. Socialización ajustes al Manual de Contratación TELECAFÉ de 29 de septiembre de 2020.
3. Socialización manual de contratación de 8 de octubre de 2020

Es decir, que, si bien se realizaron reuniones de socialización del proyecto de manual, no hay evidencia de que se dictaran capacitaciones en temas contractuales, ni fue posible socializar el nuevo manual de contratación, pues el mismo no ha sido aprobado.

Simultáneamente, se encontraron otras debilidades en términos de control y supervisión a la contratación, que de manera colateral contribuyeron para que se presentaran los incumplimientos, las cuales se detallan a continuación:

- En el expediente de la orden contractual, no se encontró acto de designación o notificación de designación de funciones de supervisor.

A pesar de que no se designó supervisor, existe un informe de supervisión mediante el cual se autorizó el primer pago por el 50% del valor del contrato.

Para el pago del restante 50% del valor del contrato, no existe el informe de supervisión, sino, un certificado suscrito por la Secretaría General en la que se certifica que el contratista “prestó el servicio de: Revisión, actualización de los estatutos, manual de

contratación, y lo demás procedimientos que regulen la contratación de TELECAFÉ Ltda.”.

Dado lo anterior, se evidencian debilidades para la asignación y delimitación de funciones en la entidad, específicamente en lo relacionado con las actividades de supervisión.

- Se carece de claridad en cuanto a los plazos del contrato y los tiempos en los que se ejecutó, teniendo en cuenta que la orden de gasto 1306 tiene fecha de 1/07/2020, con un plazo de ejecución de dos meses, es decir hasta el 31 de agosto de 2020.

No obstante, las fechas anteriores, el informe de supervisión indica un término de duración del contrato que va desde la firma del acta de inicio y hasta el 31 de diciembre de 2020. Posteriormente, se suscribió un alcance anexo a la orden de servicio, en el cual se *“prorroga la orden de servicios por un tiempo de 60 días, a partir del 01 de septiembre hasta el 30 de noviembre de 2020”* sin embargo, el periodo comprendido entre el 1/09/2020 y el 30/11/2020 suma 90 días, no 60.

Por último, el certificado de prestación del servicio del contratista tiene fecha de 31/12/2020 y el pago final a este se realizó el 22/01/2021.

**Es decir, que no existe claridad en los términos, ni evidencia del cumplimiento de los plazos establecidos en la orden de gasto.**

Lo anterior, se da por deficiencias en cuanto al control a la contratación por parte del Canal Regional TELECAFÉ, específicamente por quienes tienen el deber de hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del contratista, y designar supervisores, además, por la omisión de la junta directiva y demás funcionarios relacionados con el proceso, de discutir y aprobar o recomendar ajustes al proyecto de actualización del manual de contratación entregado por el contratista.

Así las cosas, se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y presunto detrimento fiscal, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, por la suma de ONCE MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS (\$11.900.000), teniendo en cuenta que los hechos evidenciados son consecuencia de acciones u omisiones que redundan en detrimento del patrimonio público e implican el desconocimiento de los principios que regulan la función administrativa.

### **Respuesta de la entidad**

El canal regional TELECAFÉ, se pronunció frente a la observación mediante oficio 2021-IE-00000647 recibido el 26 de octubre de 2021, a continuación, se resume lo más relevante de su respuesta:

Posteriormente, manifiesta que *“el grupo auditor mediante una interpretación altamente extensiva de la orden de servicios, da un alcance al objeto y a las obligaciones que nunca*



*se plantearon dentro de la orden de hecho, debe aclararse que dentro de las obligaciones del contratista jamás se estableció la aprobación del manual de contratación por parte de la Junta Regional fuese una obligación a su cargo, o que para socializar el manual de contratación propuesto se requiriera de la aprobación del manual, pues claramente esta es una obligación que escapa de la órbita de un contratista al tratarse de un órgano colegiado superior, y especialmente porque la orden suscrita es una orden de prestación de servicios profesionales, en donde las obligaciones de manera típica son de medio y no de resultado, es decir, que el prestador de servicio profesional cumple con ejecutar la actividad para la cual se le contrato, pero que el cumplimiento de la obligación no está sujeta al resultado. (...) Como claramente se puede observar, se trató de una orden de servicios profesionales, que contemplan una obligación de “hacer”, razón por la cual es un contrato (obligación) de medio y no de resultado, en donde el contratista cumple sus obligaciones mediante la entrega y desarrollo de las actividades encomendadas, sin que se le pueda exigir el resultado que hoy señala el órgano auditor”.*

Manifiesta la entidad, que la orden de servicios 1306, se trata de un contrato de medio y no de resultado, porque, la aprobación del manual, es algo que escapa a la órbita del contratista al tratarse de un órgano colegiado superior, (Junta Regional).

Posteriormente, se refieren al objeto y obligaciones del contratista; manifiestan que el objeto del contrato radica en los verbos revisión y actualización de los estatutos y manual de contratación y que *“el contratista debía revisar y actualizar los estatutos y el manual de contratación, y que además debió revisar y tener en cuenta para estos instrumentos los demás procedimientos que regularan la contratación, pero en manera alguna se indica que debía hacer una revisión y/o actualización del manual de interventoría, como lo pretende el órgano de control, lo cual se demuestra claramente con las obligaciones establecidas, pues claramente el objeto contractual está enmarcado por las obligaciones que debe cumplir el contratista, así en la obligación No. 1, señala que el contratista debe revisar de manera integral, tales documentos, es decir, no se señala allí que se debía hacer una revisión por cada instrumento, sino que se trata de una revisión integral”*

Con respecto a la obligación No 4. *Realizar la socialización en temas contractuales y socialización del manual*, en su respuesta, TELECAFÉ aduce que *“el contratista tal y como aparece relacionado en informe de supervisión realizó más de seis (6) actividades de socialización y capacitación, las cuales brindo no solo a través de reuniones físicas, sino también a través de la utilización de medios tecnológicos, (...) Agregando que no se trata de dos (2) obligaciones distintas sino de una misma obligación que contemplaba las dos obligaciones, de ahí que en las diferentes cesiones así se hayan denominado “socialización”, se ejecutaron por parte del contratista actividades de capacitación y socialización, como fácilmente lo pueden ratificar cualquiera de las personas que participaron de las mismas (...) Además de existir las respectivas planillas de asistencia, que reitero por el hecho de que quien las haya diligenciado no haya incluido el verbo “capacitar”, no significa que en las mismas no se hayan adelantado las dos actividades, pues como se indicó se trata de una sola obligación y no de dos obligaciones distintas.”*

Finalmente se manifiesta que, *“Como se puede apreciar el contratista, conforme lo estipulado en el acuerdo contractual cumplió con sus obligaciones, e hizo entrega de los documentos a los que se comprometió, todo ello, conforme con las obligaciones establecidas entre las partes, agregando que como bien lo sabe la entidad de control en los contratos tanto de derecho público, como de derecho privado solo se pueden exigir las obligaciones acordadas por las partes, tal y como ocurrió en el presente caso (...) Como se puede apreciar y como se evidencia de las pruebas presentadas el contratista cumplió a cabalidad con sus obligaciones, y el hecho de que a la fecha no se haya aprobado dicho manual, de un lado no significa que se trate de un gasto ineficaz, en secuencia de esa gestión se incluyó para su trámite en la próxima Junta Regional el Manual Interno de Contratación de la cual se anexa orden del día (anexo 3)”*.

### **Análisis de la respuesta de la entidad**

Frente a lo manifestado por la entidad al sostener que *“dentro de las obligaciones del contratista jamás se estableció la aprobación del manual de contratación por parte de la Junta Regional fuese una obligación a su cargo”*, y que la orden de servicios 1306, se trata de un contrato de medio y no de resultado, porque, la aprobación del manual, es algo que escapa a la órbita del contratista al tratarse de un órgano colegiado superior (Junta Regional).

Al respecto, cabe reiterar, que tanto el objeto del contrato como su alcance son claros en definir las obligaciones del contratista, por lo tanto, las obligaciones si se plantearon dentro de la orden, y, en consecuencia, los resultados esperados como producto de las referidas obligaciones quedaron definidos y que por otra parte, la Contraloría General de la República, formula la atipicidad sobre el actuar del Canal Regional TELECAFE en cabeza de su Junta Regional y Gerencia, por la falta de eficacia en la gestión frente al contrato referido.

Ahora, analizando nuevamente el objeto contractual y las obligaciones y comparando con el argumento expuesto por la entidad en su respuesta, se encontró:

El objeto de la orden de compra No. 1306 fue:

*“Prestar los servicios profesionales para la revisión, actualización de los estatutos, manual de contratación y los demás procedimientos que regulen la contratación de TELECAFÉ Ltda. Y las obligaciones fueron:*

- 1. El contratista, deberá revisar de manera integral los estatutos, el manual de contratación y demás procedimientos contractuales de la entidad y emitir un concepto de legalidad de los mismos.*
- 2. Realizar la respectiva actualización de los estatutos y su respectiva socialización a la gerencia del canal.*
- 3. Realizar la respectiva actualización del manual de contratación de TELECAFÉ.*
- 4. Realizar capacitación en temas contractuales y socialización del manual de*

contratación.

Se resaltan dos condiciones atípicas, una, el incumplimiento parcial de las obligaciones del contratista, pero esta no es la única condición, existe otra que es, que, si bien este cumplió con una de las obligaciones, consistente en la entrega del proyecto de actualización del manual de contratación; el canal, en cabeza de la junta directiva y demás funcionarios relacionados con el proceso, no cumplió con su deber de discutir y aprobar o recomendar ajustes al proyecto de actualización del manual, requisito para que el manual pudiese actualizarse. (Obligación No. 3) (subrayado nuestro)

Como consecuencia de lo anterior, tampoco se pudieron realizar las capacitaciones respectivas ni la socialización del producto resultante (nuevo manual de contratación), en la cual consistía la última de las obligaciones del contratista (Obligación No 4. Realizar capacitación en temas contractuales y socialización del manual de contratación); pues, aunque existe evidencia de las reuniones de socialización del proyecto, no existe evidencia de que el contratista haya realizado capacitación en temas contractuales y, además, para haberse socializado el manual de contratación, este debió haber sido antes aprobado, situación que no ocurrió, en tanto, no es dable que se socialice un proyecto de manual no aprobado formalmente.

Por lo tanto, en este caso, se configuró un presunto daño patrimonial al Estado en los términos de su definición, establecida por la Ley 610 de 2000, al pagar TELECAFÉ la suma de \$11.900.000 por un contrato ineficaz, por el incumplimiento parcial de las obligaciones, y adicionalmente, por la omisión de discutir el proyecto de manual presentado por el contratista.

Por otra parte, si bien es cierto, que no existió la obligación por parte del contratista de actualizar otros procedimientos contractuales, la obligación No 1 consistió en “*revisar de manera integral los estatutos, el manual de contratación y demás procedimientos contractuales de la entidad y emitir un concepto de legalidad de los mismos.*” Sin embargo, no se evidenció en el expediente, concepto de legalidad de los “*demás procedimientos contractuales de la entidad*”, solamente se presenta un análisis del manual de contratación y los estatutos; no hay documento que evidencie la revisión de los demás procedimientos contractuales de la entidad, diferentes al Manual de Contratación y los Estatutos.

Con respecto a la obligación No. 2 consistente en la realización de la actualización de los estatutos y su respectiva socialización a la gerencia del canal, no se estableció evidencia del desarrollo de esta actividad, sí se encontró un análisis de los estatutos, el cual, se enmarca dentro de la obligación No. 1.

Por último, TELECAFÉ menciona que “*el hecho de que a la fecha no se haya aprobado dicho manual, de un lado no significa que se trate de un gasto ineficaz, en secuencia de esa gestión se incluyó para su trámite en la próxima Junta Regional el Manual Interno de Contratación de la cual se anexa orden del día (anexo 3)*”, sin embargo, considera el equipo auditor, que con el mero trámite del Manual de Contratación por parte de la Junta

Regional, no se consideran cumplidas las obligaciones del contratista, ni probada la eficacia del contrato, teniendo en cuenta, que esta actividad hace parte de la obligación No. 3, empero, quedarían pendientes el cumplimiento de las demás obligaciones que a la fecha se consideran incumplidas de manera parcial.

Dado lo anterior, la respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo y se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de ONCE MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS (\$11.900.000).

### **Hallazgo No. 3. Pólizas y Estampillas pro Universidad. Orden Contractual 317. (A. D. E. OI)**

#### **Criterios**

##### **La 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. (...)

##### **Ley 1697 de 2013. Por la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.**

Artículo 5. Hecho generador. Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Parágrafo. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 6. Sujeto pasivo. El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 7. Sujeto activo. Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley.

Artículo 8. Base gravable y tarifa. El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.

### **Manual Interno de Contratación de TELECAFÉ. Adoptado mediante Resolución No. 025 de 2019.**

Artículo 24. Tipos de contratos: TELECAFÉ para contratar, lo hará mediante: a) Órdenes Contractuales b) Contratos C) Contratos Especiales d) Convenios. (...)

Artículo 27.1 contrato de obra: Se denominan contratos de obra aquellos que TELECAFÉ requiere para la construcción de instalaciones, mantenimiento de los bienes inmuebles, instalaciones, y en general **para la realización de cualquier otro trabajo material sobre los bienes inmuebles de propiedad de TELECAFÉ, o aquellos entregados en comodato, o en arrendamiento para el cumplimiento del objeto social del canal. (...)** (Negritas fuera del documento original)

Artículo 49.1 Contrataciones de mínima cuantía: Cuando se trate de adelantar Contrataciones cuyo valor o cuantía sea inferior o igual a 30 SMLMV (valor antes de IVA), se seguirá el presente procedimiento y deberán acreditarse los siguientes requisitos: (...)  
e) La solicitud de Garantías no será obligatoria sin embargo se solicitará cuando a criterio de la entidad, dependiendo del bien obra o servicio a contratar y el riesgo que pueda presentar para la entidad.

**No obstante, lo anterior será en todos los casos exigencia para los contratos de obra de cualquier cuantía. (Negritas fuera del documento original). (...)**

Artículo 64. Legalización: Cumplidos los requisitos de perfeccionamiento, el contrato debe legalizarse según su naturaleza, monto y/o cuantía, esto es, con el cumplimiento de los requisitos precontractuales, es decir: a) Aprobación de las garantías a que hubiere lugar. (...)

Artículo 119. Aprobación de las garantías: La aprobación de las garantías por parte de TELECAFÉ es un requisito para la legalización y la ejecución del contrato. En consecuencia, se realizará dicha aprobación mediante resolución de gerencia. (...)

### **Estipulaciones contractuales adicionales anexo de la orden de servicios No. 317 de**

**2020.**

Cláusula segunda. Obligaciones generales del contratista: El contratista se obliga con TELECAFÉ LTDA a: (...) 5. Constituir la garantía en los casos a que haya lugar y entregarla en la oficina jurídica en el término establecido en la orden de servicios. 6. Asumir los costos de legalización de la orden de servicios e impuestos a que haya lugar. (...)

Tercera. Obligaciones generales del canal: (...) 2. Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en la orden de servicios y en los documentos que de esta forman parte. (...)

**Ley 610 de 2000:**

“Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. <Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> 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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

**Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.**

ARTÍCULO 34. 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.*

**Condición**

El Canal regional TELECAFÉ suscribió la orden de gasto No. 317 el 3 de febrero de 2020, por valor de \$20.577.132 con las siguientes estipulaciones contractuales:

**Imagen No. 1**  
**Estipulaciones contractuales orden de gasto No. 317**

ESTIPULACIONES CONTRACTUALES	
OBJETO	Suministro e instalación Equipo de aire acondicionado Telecafé Armenia
ALCANCE DEL OBJETO	Mano de obra calificada y certificada en manejo ambiental de sustancias agotadoras de ozono <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuberías de refrigeración, aislada y soportada.</li> <li>• Tuberías de PVC desagüe aislada y soportada.</li> <li>• Estructura metálica para unidad condensadora en punto fijo.</li> <li>• Acometidas eléctricas potencia para unidades interiores y exteriores</li> <li>• Acometidas eléctricas comunicación.</li> <li>• Protecciones eléctricas.</li> <li>• Base metálica para unidad de evaporadoras</li> <li>• Bandeja para condensado y mantto.</li> <li>• Conductos enpiralu.</li> <li>• Persianas de retorno</li> <li>• Rejillas de suministro y difusor</li> <li>• Obra civil, Perforaciones, resanes y sellamientos. Y pintura de acabado.</li> </ul>

Fuente: Información suministrada por TELECAFÉ al equipo auditor. Expediente de la orden de servicios 317.

De acuerdo con el artículo 27.1 del manual de contratación de TELECAFÉ, se define el contrato de obra como: “**Artículo 27.1 contrato de obra:** Se denominan contratos de obra aquellos que TELECAFÉ requiere para la construcción de instalaciones, mantenimiento de los bienes inmuebles, instalaciones, y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre los bienes inmuebles de propiedad de TELECAFÉ, o aquellos entregados en comodato, o en arrendamiento para el cumplimiento del objeto social del canal. (...)”.

Revisado el alcance del objeto contractual, en el que se establecen las estipulaciones de mano de obra calificada y certificada, obra civil, perforaciones, resanes, sellamientos, pinturas de acabado, conductos, acometidas eléctricas, tuberías de pvc y refrigeración, entre otros, y comparadas estas, con la definición de contrato de obra del manual, en cuyo artículo 27.1 se denominan contratos de obra aquellos que TELECAFÉ requiere para “(...) mantenimiento de los bienes inmuebles, instalaciones, y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre los bienes inmuebles” se determina que el **contrato referenciado corresponde con la definición de contrato de obra.**

Según se lee en la orden de gasto, se estableció como obligación del contratista, constituir a favor de TELECAFÉ una garantía única a favor de entidades estatales que amparara:

**Cumplimiento:** Por el 20% del valor total del contrato con una vigencia igual al plazo de ejecución y seis meses más.

**Calidad:** Por el 20% del valor total del contrato con una vigencia igual al plazo de ejecución y seis meses más.

**Prestaciones sociales:** Por el 5% del valor total del contrato con una vigencia igual al plazo de ejecución y tres años más.

Responsabilidad civil extracontractual: Por el 20% del valor total del contrato con una vigencia igual al plazo de ejecución.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, según el manual de contratación de la entidad, **la constitución de garantías es exigencia en todos los casos para los contratos de obra en cualquier cuantía.**

No obstante, revisado el expediente de la orden contractual, no se evidenció la constitución de las garantías estipuladas. Al indagar sobre el asunto, la entidad mencionó que *“las pólizas solicitadas, por la naturaleza de la orden, estas no son requeridas”* sin embargo, **es la misma orden de gasto, la que determina la obligación de constituir las pólizas** como un instrumento para minimizar el riesgo, además, **comparando el contenido de las estipulaciones contractuales, con el objeto y el alcance del objeto de la orden 317** y teniendo en cuenta la definición de contrato de obra presente en el manual de contratación de la entidad, se colige que **sí se trata de un contrato de obra**, por lo tanto, le asistía la obligación al contratista de constituir la garantía y a TELECAFÉ de exigirla.

Respecto a la Estampilla pro Universidad, establecida mediante la Ley 1697 de 2013, y teniendo en cuenta, como se dijo anteriormente, que la orden de gasto 317 se enmarca en lo que es un contrato de obra, el canal regional TELECAFÉ, omitió el deber de descontar al contratista, la suma de ciento dos mil ochocientos ochenta y seis pesos (\$102.886), correspondientes al 0.5% del valor del contrato por concepto de Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

Teniendo en cuenta tres aspectos, 1. La presunta existencia de menoscabo al patrimonio público, 2. Lo regulado en la Ley 734 de 2002 con relación a los deberes de los servidores públicos y 3. Que le corresponde a la DIAN la facultad para hacer el cobro coactivo de los recursos de la Estampilla “Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia; se constituye observación administrativa, con presuntas incidencias fiscal, disciplinaria y otras incidencias para traslado a la Dirección de Impuestos Nacionales DIAN.

Lo anterior, se da por una inadecuada clasificación de las órdenes contractuales de la entidad, al dar el carácter de orden de servicio a una orden que se enmarca bajo la definición de contrato de obra, lo cual propició omisión del deber de descontar al contratista lo correspondiente a la estampilla pro universidad y por deficiencias de control a la contratación por parte del Canal Regional TELECAFÉ, específicamente de quienes tienen el deber de hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del contratista.

Teniendo como consecuencia, falta de respaldo sobre los riesgos derivados de la actividad contractual, pues en caso de materializarse algún evento negativo no existiría garantía que cubra las afectaciones; además, se configura un presunto detrimento fiscal, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, por la suma de ciento dos mil ochocientos



ochenta y seis pesos (\$102.886) teniendo en cuenta que los hechos evidenciados son consecuencia de acciones u omisiones que redundan en detrimento del patrimonio público e implican el desconocimiento de los principios que regulan la función administrativa.

En conclusión, la entidad no desvirtuó la observación y se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y otra incidencia, por la suma de ciento dos mil ochocientos ochenta y seis pesos (\$102.886), que será trasladado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

### Respuesta de la entidad

El canal regional TELECAFÉ, se pronunció frente a la observación mediante oficio 2021-IE-00000647 recibido el 26 de octubre de 2021, a continuación, se resume lo más relevante de su respuesta:

*Manifiesta TELECAFÉ que “el negocio jurídico celebrado no corresponde a la tipología contractual de contrato de obra pública como lo afirma la auditoría, sino que corresponde a un contrato de suministro e instalación, en primer lugar, porque la orden de servicios 317 de 2020, literalmente estableció el siguiente objeto: “suministro e instalación de aire acondicionado TELECAFÉ Armenia”. (...) no significa que cualquier simple actividad material en un inmueble, como adherir unos cuadros, unos ventiladores, un cableado estructurado, o verbi gracia unos aires acondicionados, ello ya lo convierta en una obra pública, pues claramente ha de tenerse en cuenta la finalidad perseguida con la suscripción del contrato, esto es, que efectivamente persiga la alteración material de un inmueble, condición que en el caso bajo examen no se presenta, pues con la instalación de unos aires acondicionados no se persigue en manera alguna alterar, o modificar las condiciones materiales de un inmueble, ya que claramente el objetivo es adquirir unos aires acondicionados y claramente para su funcionamiento requieren ser instalados, es decir, la instalación es un medio y no la finalidad buscada con el objeto del contrato, de ahí que tal objeto contractual no puede ser catalogado como una obra pública, sino como un contrato de suministro e instalación, tal y como esta entidad lo catalogo, e incluso como otras entidades habitualmente lo hacen, entre ellas, la misma Contraloría General de la República”*

TELECAFÉ presentó algunos ejemplos de contrataciones realizadas por la CGR y por la Fiscalía General de la Nación, en las cuales, contratos para adquisición y puesta en funcionamiento de aires acondicionados, se realizaron bajo modalidades diferentes a contrato de obra.

A continuación, expresa la entidad, *“Como se puede observar, en los casos puesto como ejemplo, que constituyen solo unos pocos, el suministro e instalación de aires acondicionados no se tipifica como un contrato de obra, pues como se ha indicado, claramente con tal objeto contractual no se busca, no se persigue realizar modificaciones materiales a un inmueble, pues la finalidad en este caso consiste en la adquisición de tales elementos y ponerlos a funcionar, solo que para ello se requiere claramente como medio*

*instalarlos, lo que en manera alguna lo puede convertir en un contrato de obra pública, de hecho en estos casos ninguna compañía de seguros avalaría riesgos como estabilidad de la obra, simplemente porque no se considera como una obra pública, sino como la adquisición de elementos para ser instalados, como puede ocurrir con la compra de ventiladores para adherir a la pared, o incluso la compra de televisores para ser instalados, pues la instalación en estos casos es solo el medio para lograr la finalidad, que claramente no es la alteración de las condiciones materiales de un inmueble. (...) el contrato de ningún modo obedece a un contrato de obra pública, por lo cual no podría TELECAFÉ realizar un descuento al contratista teniendo en consideración la mencionada estampilla, pues incurriría a realizar una retención por fuera de lo señalado en el ordenamiento jurídico.”*

Con respecto a la omisión de constituir las pólizas, la entidad menciona que “Al margen de lo anterior, en la orden de servicios se advierte que en la parte inicial debido a un error humano que no correspondía a lo pretendido por la Entidad se estipuló la necesidad de la garantía para iniciar la ejecución del contrato, sin embargo, seguidamente se vislumbra la siguiente anotación “NO REQUERE PÓLIZA”. En este punto, vale la pena tener en cuenta que como se mencionó anteriormente el análisis en el marco de la planeación contractual llevaron a la Entidad a concluir que no era necesario requerirle al contratista la garantía y el Manual de Contratación tampoco lo exige.”

### **Análisis de la respuesta de la entidad**

Con respecto a los ejemplos referenciados por el canal regional TELECAFÉ sobre los contratos suscritos por otras entidades y que no fueron clasificados como contratos de obra, el equipo auditor, se refiere al caso particular de la orden de compra No. 317, no se hace referencia a que todos los contratos para suministro e instalación de aire acondicionado deban ser enmarcados bajo contratos de obra, sino que dadas las características individuales de la orden de compra 317, ésta se considera contrato de obra.

Manifiesta TELECAFÉ que “el negocio jurídico celebrado no corresponde a la tipología contractual de contrato de obra pública como lo afirma la auditoría, sino que corresponde a un contrato de suministro e instalación”, no obstante, el Manual de Contratación de TELECAFÉ, define el contrato de suministros como “aquel que por medio del cual una parte se obliga con la otra a una contraprestación, a cumplir en favor de la otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuas de bienes o servicios”, en el caso de la orden de gasto 317, no se dan los preceptos para ser definida como contrato de suministros, por cuanto, el contrato no se enmarca dentro de la definición dada en el manual, porque lo contratado, no corresponde con prestaciones periódicas o continuas de bienes o servicios.

Por otro lado, la definición que en el Manual de Contratación de TELECAFÉ se realiza sobre el contrato de obra, que al tenor del artículo 27.7 precisa “Se denominan contratos de obra aquellos que TELECAFÉ requiere para la construcción de instalaciones, mantenimiento de los bienes inmuebles, instalaciones, y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre los bienes inmuebles propiedad de TELECAFÉ, o

*aquellos entregados en comodato, o en arrendamiento para el cumplimiento del objeto social del Canal.*” coincide con la definición de contrato de obra que contiene el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y en ambas se establece como contrato de obra “*cualquier trabajo material sobre los bienes inmuebles (...)*” como es el caso de la orden de gasto analizada, según lo que se desprende del análisis de las obligaciones del contratista y de la verificación del informe del contratista en el cual entre otros, se soporta en el material fotográfico que evidencia la obra realizada.

Con respecto a la constitución de las pólizas, la entidad mencionó “*debido a un error humano que no correspondía a lo pretendido por la Entidad se estipuló la necesidad de la garantía para iniciar la ejecución del contrato, sin embargo, seguidamente se vislumbra la siguiente anotación “NO REQUERE PÓLIZA”,* empero, revisada la orden de compra 317, se encuentra que el ítem al que se refiere TELECAFÉ como “NO REQUIERE PÓLIZA” corresponde a un punto del diseño del formato de la orden de gasto en el que se marca si se requiere o no póliza, **no a una afirmación de que no se requiere póliza como manifiesta la entidad**, no obstante, sí está claramente definido en la orden de gasto, la obligación del contratista de constituir la garantía.

Teniendo en cuenta lo anterior, la entidad no desvirtúa la observación y se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y otra incidencia, por la suma de ciento dos mil ochocientos ochenta y seis pesos (\$102.886), que será trasladado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

#### **Hallazgo No. 4. Formulación de Objeto y Necesidad en las Órdenes Contractuales. (A. D)**

##### **Crterios**

##### **Manual Interno de Contratación de TELECAFÉ. Adoptado mediante Resolución No. 025 de 2019.**

Artículo 5. Principios: (...)

f) Eficiencia: Apunta a la necesidad de realizar todo aquello que esté al alcance para el logro del efecto propuesto. Este principio relaciona el fin alcanzado con los recursos utilizados. **En virtud de este principio TELECAFÉ en los procedimientos y contratos garantiza, que el manejo y gestión de los recursos sean racionales, razonables y adecuados, buscando el máximo rendimiento con los menores costos en el logro de los objetivos y desarrollo de los asuntos propios del objeto social.**

m) Planeación: Principio que busca que los contratos de TELECAFÉ LTDA., siempre correspondan a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades que demanda el interés general, **esto es, buscando que la contratación no sea el producto de la improvisación. (Negrillas fuera del documento original)**

Artículo 12. Objeto Contractual: El objeto contractual es el fundamento sobre el cual las

partes asumen recíprocamente derechos y obligaciones.

Debido a su alcance e importancia es necesario describirlo de manera clara y precisa, indicando los detalles técnicos, de contenido, de cantidad, de valor y demás aspectos que sean necesarios y convenientes para la caracterización e identificación inequívoca del bien o servicio a contratar.

Artículo 15. Pertinencia Institucional y Justificación: Todo contrato que celebre TELECAFÉ, debe estar ligado a su misión y objetivos; y, en consecuencia, estar orientado a la satisfacción de sus propias necesidades o a la contribución de soluciones de carácter social que demande el país.

Artículo 17.2. Objeto: El objeto del Contrato lo constituye el efecto directo que TELECAFÉ se propone alcanzar y la consecución de los fines que ella busca.

El objeto debe precisarse con toda claridad en el texto del contrato y ha de reunir todas las especificaciones de los bienes o servicios, en cuanto a su descripción, cantidad, calidad y demás características que propendan por su correcta ejecución y eviten confusión en cuanto a las obligaciones plasmadas en el texto del contrato. (...)

Artículo 24. Tipos de contratos: TELECAFÉ para contratar, lo hará mediante: a) Órdenes Contractuales b) Contratos C) Contratos Especiales d) Convenios.

Artículo 25. Órdenes contractuales: TELECAFÉ adelantará los procesos de contratación, mediante celebración de órdenes contractuales para la adquisición de bienes y servicios, siempre que la cuantía de los mismos sea menor o igual a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes – SMLMV (...)

Artículo 42. Los estudios previos: Como requisito previo al inicio del Proceso de Contratación el Coordinador del área que requiere el bien o servicio a contratar, elaborará los estudios previos, que van encaminados a determinar la viabilidad técnica y económica de la futura contratación. (...)

Artículo 49.1. Contrataciones de Mínima Cuantía: Cuando se trate de adelantar Contrataciones cuyo valor o cuantía sea inferior o igual a 30 SMLMV (valor antes de IVA), se requerirá el presente procedimiento y deberán acreditarse los siguientes requisitos:

a) Solicitud por escrito a la Gerencia de TELECAFÉ por parte de los directivos o coordinadores del área o áreas, especificando la necesidad de la adquisición del bien, servicio u obra. La cual deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:

Descripción de la necesidad

Objeto

## **Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único**

ARTÍCULO 34. 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.*

## Condición

En la revisión de la muestra de órdenes contractuales celebradas por TELECAFÉ, se encontraron debilidades en el contenido mínimo de las solicitudes para la compra de bienes y servicios de menor cuantía, específicamente en la formulación de la justificación y el objeto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49.1 del manual de contratación.

El Manual de Contratación de la entidad, en diferentes artículos, hace referencia a los elementos de la planeación contractual, entre otros, en el artículo 12 establece que **“El objeto contractual es el fundamento sobre el cual las partes asumen recíprocamente derechos y obligaciones. Debido a su alcance e importancia es necesario describirlo de manera clara y precisa, indicando los detalles técnicos, de contenido, de cantidad, de valor y demás aspectos que sean necesarios y convenientes para la caracterización e identificación inequívoca del bien o servicio a contratar”** (subrayado nuestro), como se evidencia en la tabla No.1 , en la cual se resumen objetos y justificaciones; según la revisión de los expedientes, la solicitudes contractuales adolecen del contenido necesario en cuanto a la descripción clara y precisa del objeto según lo reglamentado en el artículo 12.

Por otro lado, la justificación pretende responder al por qué se requiere el bien o servicio y los resultados esperados como efecto de la contratación, sin embargo, lo registrado por TELECAFÉ en el campo “*descripción de la necesidad*” no responde a la pregunta sobre la necesidad que se pretende satisfacer, ni a la descripción de las razones que tiene el solicitante para la adquisición del bien o servicio, más bien se observa que corresponde con una extensión del objeto.

La situación se evidenció en las siguientes órdenes contractuales:

**Tabla No. 1**

### Resumen Órdenes Contractuales

Resumen de Objetos y justificaciones de órdenes contractuales según el documento "Solicitud de Compras de Bienes o Servicios Menor Cuantía (hasta 30 SMLV)" de cada expediente.			
Ítem	No. Orden de Gasto	Objeto	Justificación
1	317	Aire Acondicionado ampliación oficinas Armenia y Gerencia	Se requiere para brindar condiciones de un ambiente adecuado.
2	1306	Prestación de Servicios Profesionales	Prestación de servicios profesionales para la revisión, actualización de los estatutos, manual de contratación y los demás procedimientos que regulen la contratación de TELECAFÉ Ltda.
3	563-630	1. Suministro de repuesto para equipo portátil del área 53. 2. Suministro de equipos.	1. Suministro de un adaptador de corriente para MacBook pro de 60w 2. Suministro de equipos de cómputo y de oficina para el estudio de Armenia.
4	1029	Suministro de televisores	Suministro de dos televisores para el estudio de Armenia.
5	673	Servicio de autos Manizales para la vigencia 2020	No tiene

Fuente: Tabla relaborada por el equipo auditor con información suministrada por la entidad.

En los casos referenciados de la muestra, se está incumpliendo el procedimiento exigible al autorizar las solicitudes de compras de bienes o servicios de menor cuantía sin una explícita formulación del objeto y justificación. Lo anterior aunado a que la entidad para la vigencia 2020 tuvo una ejecución de gastos por \$62.204.968.000 y que, a su vez, celebró 2513 órdenes de gasto por \$15.639.854.558, es decir, un porcentaje importante del presupuesto se ejecuta por la modalidad de órdenes de compra, lo que eleva el riesgo de control que deben tener estos gastos.

Esta situación se presenta debido a que el canal regional TELECAFÉ Ltda., incumple con la exigibilidad de la planeación contractual, la cual comprende la debida formulación del objeto y la descripción de la necesidad.

Lo anterior impide un adecuado control y debilita la probabilidad de cumplimiento de los objetos contratados, dado el etéreo de los objetos contratados.

Por lo anterior la entidad no desvirtúa la observación y por tanto se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### Respuesta de la entidad

TELECAFÉ, se pronunció frente a la observación No. 7 con oficio recibido el 28 de octubre de 2021 en los siguientes términos:

“El manual interno de Contratación de TELECAFE LTDA, establece en su artículo 25 órdenes contractuales:

“TELECAFÉ adelantará los procesos de contratación, mediante celebración de órdenes contractuales para la adquisición de bienes y servicios, siempre que la cuantía de los mismos sea menor o igual a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes – SMLMV”.

Así mismo, TELECAFE LTDA., cumple con los parámetros establecidos dentro del “Procedimientos Compra de Bienes, Servicios u Obras”, el cual tiene por objetivo determinar el procedimiento para adquirir los bienes, servicios y obras requeridos por el Canal Regional de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío Limitada TELECAFÉ LTDA., para el normal desarrollo de sus actividades, teniendo en cuenta los principios de transparencia, economía y responsabilidad, de acuerdo con las respectivas apropiaciones presupuestales, en atención a las disposiciones especiales que sobre la contratación consagra la legislación de televisión.

En relación con el objeto de las ordenes contractuales relacionadas por este ente de control, es preciso manifestar que, el objeto de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza, son inmodificables, pues de ser así, se debería terminar el proceso contractual e iniciar uno nuevo, razón por la cual, ninguna Entidad que de aplicación al Estatuto General de Contratación o por normas especiales deberán contener datos tan precisos, como cantidad o valor, pues de realizarse en un futuro una modificación de cantidades o una adición o disminución del valor del contrato, se estaría modificando directamente el objeto contractual.

Ahora bien, TELECAFE LTDA., En las ordenes contractuales estipula objetos generales, relacionando el bien o servicio que se pretende contratar, no estipula objetos como lo establece el Manual de Contratación, pues de llegar a presentarse una circunstancia imprevista durante la ejecución de la orden contractual no se podría modificar las cantidades, ni las especificaciones técnicas. (subrayado nuestro)

En relación con la descripción de la necesidad, basta con la justificación que realiza cada Coordinación solicitante del Canal, pues son quienes tienen la carencia del bien o servicio y es suficiente su manifestación para que se proceda la contratación, máxime cuando se trata de contratos cuya cuantía no superan los 30 SMLMV.

Es importante tener en cuenta que, TELECAFÉ ha cumplido con lo preceptuado en el manual interno de contratación, y Procedimientos Compra de Bienes, Servicios u Obras, respetando y velando siempre por el cumplimiento de los principios de la contratación estatal, es por ello que, bajo ninguna circunstancia ha incumplido o violado la normatividad que lo rige”.

#### **Análisis de la respuesta de la entidad:**

A pesar de que las órdenes contractuales suscritas por TELECAFÉ, individualmente no superen los 30 SMLMV, durante la vigencia 2020 la entidad contrató por la modalidad de órdenes de gasto, la suma de \$15.639.854.558 a través de 2513 órdenes de gasto, es decir una modalidad de contratación que posee materialidad e importancia dentro de la ejecución del presupuesto de la entidad, no obstante, sean contratos cuya cuantía no supere los 30 SMLMV.

Si bien esta modalidad es simplificada y no requiere para su estructuración de los formalismos establecidos para otro tipo de contratos cuyos presupuestos sean más altos, los requisitos están claramente estipulados en el manual de contratación de la entidad, en el capítulo II del manual “Requisitos comunes a los contratos” el cual se refiere específicamente en el capítulo 12 al objeto contractual y su importancia y en el capítulo 15 a la pertinencia institucional y justificación, seguidamente, el capítulo III establece el contenido básico de los contratos, en el cual el capítulo 16 establece sobre el contenido básico de los contratos que “(...) deben justificarse en el contexto de su pertinencia, mediante una exposición de los motivos y necesidades de la contratación y el desarrollo de estudios previos” situación que en este caso no se cumple como se puede evidenciar en los ejemplos de la tabla anterior.

De otro lado el manual de contratación de TELECAFÉ, en el artículo 49.1 procedimiento para la adquisición de bienes, servicios u obras, contrataciones de menor cuantía, en el literal a) se refiere a la solicitud de contratación, *“solicitud por escrito a la Gerencia de TELECAFÉ por parte de directivos o coordinadores del área o áreas, especificando la necesidad de la adquisición del bien, servicio u obra, la cual debe contener como mínimo los siguientes aspectos: Descripción de la necesidad; Objeto”*. Como se dijo anteriormente, y según los ejemplos expuestos en la tabla, la entidad no está dando cumplimiento a lo ordenado por el manual de contratación en cuanto a los requisitos de la etapa precontractual para las contrataciones de mínima cuantía, específicamente en lo relacionado con el objeto y la descripción de la necesidad, pues éstos no se están especificando adecuadamente, los objetos carecen de lo requerido según la norma expuesta y en el aparte descripción de la necesidad no se describe la necesidad de la contratación o justificación, más bien se lee como una nueva exposición de lo referenciado en el objeto, desconociendo el principio de planeación establecido en el artículo 5 del Manual de Contratación de TELECAFÉ el cual busca que *“los contratos de TELECAFÉ Ltda., siempre correspondan a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades que demanda el interés general, esto es, buscando que la contratación no sea producto de la improvisación”*.

Por lo anterior, con la inadecuada formulación del objeto y de la necesidad, en las solicitudes para la compra de bienes y servicios de menor cuantía, se generan riesgos que debilitan de manera sensible la calidad de los controles que se puedan adoptar para garantizar la conformidad de lo contratado.

Por último, la entidad en su respuesta entra en contradicción, al manifestar,



“En las ordenes contractuales estipula objetos generales, relacionando el bien o servicio que se pretende contratar, **no estipula objetos como lo establece el Manual de Contratación**, pues de llegar a presentarse una circunstancia imprevista durante la ejecución de la orden contractual no se podría modificar las cantidades, ni las especificaciones técnicas.” Y por otra parte que, “TELECAFÉ ha cumplido con lo preceptuado en el manual interno de contratación, y Procedimientos Compra de Bienes, Servicios u Obras” ya que la entidad manifiesta que no estipula objetos contractuales como lo establece el Manual de Contratación, pero a su vez que, TELECAFÉ ha cumplido con lo preceptuado en el Manual Interno de Contratación.

Por lo anterior la entidad no desvirtúa la observación y por tanto se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 5. Gestión Documental Contratos y Convenios. (A. D. OI)**

#### **Criterios**

**Ley 594 de 2000 Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.**

Artículo 16. “Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos”.

Artículo 32. “Visitas de inspección. El Archivo General de la Nación podrá, de oficio o a solicitud de parte, adelantar en cualquier momento visitas de inspección a los archivos de las entidades del Estado con el fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y sus normas reglamentarias. Advertida alguna situación irregular, requerirá a la respectiva entidad para que adelante los correctivos a que haya lugar o dará traslado, según el caso, a los órganos competentes con el fin de establecer las responsabilidades administrativas y ordenar las medidas pertinentes”.

**Acuerdo No. 002 del Archivo General de la Nación "Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones"**

Artículo 4. “Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad, así como a conformar las unidades documentales

*simples en el caso de documentos del mismo tipo documental.  
De igual forma, están obligadas a clasificar, organizar, conservar, describir y facilitar el acceso y consulta de sus unidades documentales durante todo el ciclo de vida”.*

Artículo 5. “*Creación y conformación de expedientes. Los expedientes deben crearse a partir de los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad y las tablas de retención documental, desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales.*

*Parágrafo. Los expedientes se conformarán con la **totalidad** de los documentos de archivo agrupados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, independientemente del tipo de información, formato o soporte y deben agruparse formando series o subseries documentales. (Negrillas fuera del documento original)*

### **Programa de Gestión Documental de TELECAFÉ de 13 de agosto de 2018 Versión 01.**

2. Alcance: En el marco del Programa de Gestión Documental que señala la ley 594 del 2000, la **gestión documental en TELECAFÉ estará encaminada a servir de apoyo efectivo a la gestión misional de la entidad, mediante la búsqueda de estrategias que generen valor, en economía, eficiencia y eficacia de las operaciones**, así como en la prestación de un mejor servicio al cliente y en la protección de derechos relacionados con el acceso y protección de la información, conforme con la legislación que rige la materia. (Negrillas fuera del documento original)

### **Procedimiento Organización de Expedientes Contractuales de TELECAFÉ Ltda. Versión 01 de 31 de octubre de 2019.**

Los expedientes deben crearse a partir de los Cuadros de Clasificación Documental adoptados por la entidad y las Tablas de Retención Documental, desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales.

Los expedientes se conforman con la totalidad de los documentos de archivo agrupados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, independientemente del tipo de información, formato o soporte.

En el apartado tipos documentales, se mencionan los documentos que deben reposar en el expediente según el tipo de contrato así, contratos de adquisición de bienes y/o equipos, contratos de arrendamiento (ingresos), contratos de comodato, contratos de coproducción, contratos de prestación de servicios, contratos de producción, contratos de suministro, instalación y puesta en funcionamiento de equipos, contratos de asociación de

riesgo compartido, contrato interadministrativo, contrato de corretaje, convenios de alianza estratégica.

### **Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único.**

Artículo 34. 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.

### **Condición**

De acuerdo con el análisis de la muestra de contratos y convenios revisados, se presentaron las siguientes situaciones que afectan el proceso de gestión documental de la entidad:

- El análisis de precios de mercado para determinar el valor de los contratos se sustentó en una o varias cotizaciones o propuestas presupuestales, sin embargo, **en los respectivos expedientes de los contratos no se anexan las referidas cotizaciones**. Esta la situación, se evidenció en los siguientes contratos: No. 005, 060, 061, 064, 067, 069, 070, 104, 105 y 107 de 2020.
- En cuanto a los convenios interadministrativos en los cuales TELECAFÉ ejerce en calidad de contratista, se encontró que adolecen del principio de unidad documental, teniendo en cuenta, que **los expedientes de los convenios revisados, no contienen todos los documentos relevantes que sirven de soporte a las distintas fases del proceso**, situación que afecta el principio de unidad documental, el orden original y en consecuencia el valor probatorio de los mismos.

La entidad argumenta que los documentos soporte son entregados a la entidad que ejerce como contratante, sin embargo, es importante para TELECAFÉ llevar un control de sus procesos, evaluar y analizar el cumplimiento de los convenios, realizar el análisis financiero, el proceso de liquidación y las actividades de supervisión, entre otros.

- Los elementos soporte de los pagos contractuales, se encuentran dispersos en una dependencia diferente de TELECAFE LTDA, y **no hacen parte del expediente contractual**, así, se observa que los soportes de pago reposan en la coordinación financiera y administrativa, pero no se incorporan al expediente respectivo.

La dispersión de los documentos que conforman los expedientes afecta la unidad

documental y el valor probatorio de los mismos, como instrumento de registro de la actividad contractual.

Es de anotar que, en la auditoría de cumplimiento, inmediatamente anterior, realizada en segundo semestre del año 2018, mediante hallazgo No. 6 “*Expedientes Contractuales*” se revelaron debilidades de similar característica empero, las situaciones se continúan presentando.

Adicionalmente, en el informe de auditoría de Control Interno de TELECAFÉ de 10 de julio de 2020, también se enunciaron las presuntas irregularidades relacionadas con gestión documental. En el mencionado informe se pueden leer los siguientes apartes:

*“...En la revisión de los contratos interadministrativos se evidencia falta de trazabilidad, teniendo en cuenta que algunas propuestas no fueron encontradas, (...) también se advierte la informalidad en la conservación del contrato interadministrativo que si bien se entiende que actuamos en calidad de contratistas y la entidad contratante es quien se encarga de tener el expediente contractual, es importante para TELECAFÉ contar con este soporte, por lo que se recomienda conformar un expediente de apoyo en los convenios interadministrativos, que inicie desde la presentación de la oferta, incluyendo la conveniencia financiera para TELECAFÉ hasta el contrato interadministrativo y las modificaciones que se generen en el transcurso de la ejecución, que permita tener una clara trazabilidad.*

*(...) Frente a la gestión documental, se reflejan expedientes contractuales sin la documentación soporte de las actividades y eventos desarrollados, desde el inicio hasta la finalización del proceso, ya que estos hacen parte integral de los contratos. Esta observación es reiterativa y se ha presentado en auditorías de la Revisoría Fiscal y de la Contraloría General de la República”.*

Situación que se presenta debido a falencias en la gestión documental de los expedientes contractuales, por desconocimiento de lo establecido por la entidad mediante el Procedimiento Organización de Expedientes Contractuales de TELECAFÉ, y las demás normas concordantes.

Esto conlleva que no haya integridad en la información de los expedientes contractuales, al no contar con toda la documentación que soporte las actuaciones de la administración y de los contratistas, desde el inicio hasta la finalización del proceso. De igual modo se potencializa el riesgo de fraude por no disponer de todos los registros que permitan corroborar la ejecución de las actividades y se afecta la seguridad jurídica de la misma entidad.

Dada la recurrencia de la situación se formula este hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad**

TELECAFÉ, se pronunció frente a la observación No. 7 con oficio recibido el 28 de octubre de 2021 en los siguientes términos:

Con respecto a la carencia de la minuta del contrato No. 005 de 2020, en el expediente del contrato, TELECAFÉ argumenta que:

*“este expediente carece del mencionado documento no porque haga falta dentro del volumen documental, sino porque en la metodología utilizada con este proceso en específico, son las pólizas quienes cumplen el papel de contrato dentro del expediente.*

*Al respecto de lo anterior, el artículo 1046 del Código de Comercio estipula lo siguiente:*

*“El contrato de seguro se probará por escrito o por confesión. Con fines exclusivamente probatorios, el asegurador está obligado a entregar en su original, al tomador, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su celebración **el documento contentivo del contrato de seguro, el cual se denomina póliza**, el que deberá redactarse en castellano y firmarse por el asegurador. La Superintendencia Bancaria señalará los ramos y la clase de contratos que se redacten en idioma extranjero (...).”* Negrilla fuera del texto legal.

*Por lo tanto, las pólizas reúnen los requisitos para hacer las veces de minuta contractual, ya que cumplen con las características del artículo 1047 del Código de Comercio, el cual reza de la siguiente manera:*

*“(...) La póliza de seguro debe expresar además de las condiciones generales del contrato:*

- 1) La razón o denominación social del asegurador;*
- 2) El nombre del tomador;*
- 3) Los nombres del asegurado y del beneficiario o la forma de identificarlos, si fueren distintos del tomador;*
- 4) La calidad en que actúe el tomador del seguro;*
- 5) La identificación precisa de la cosa o persona con respecto a las cuales se contrata el seguro;*
- 6) La vigencia del contrato, con indicación de las fechas y horas de iniciación y vencimiento, o el modo de determinar unas y otras;*
- 7) La suma aseguradora o el modo de precisarla;*
- 8) La prima o el modo de calcularla y la forma de su pago;*
- 9) Los riesgos que el asegurador toma su cargo;*
- 10) La fecha en que se extiende y la firma del asegurador, y*
- 11) Las demás condiciones particulares que acuerden los contratantes (...).”*

*En atención a lo relacionado en líneas anteriores no se considera procedente la condición de carencia de minuta en el expediente contractual 005 de 2020.”*

En cuanto al expediente de los convenios el canal regional TELECAFÉ argumentó que:

*“TELECAFÉ LTDA., ha creado lo que se denomina “documentos de apoyo” o carpetas para convenios o contratos interadministrativos fungiendo como parte contratista precisamente para albergar aquellos documentos de apoyo que son consideradas desde la Gestión Documental como información de apoyo interna que no es obligación construir en físico; tal como se cita en el inciso nueve, literal D de la sección Definiciones del Manual Procedimiento para la Organización de Expedientes Contractuales:*

*“(…) Documento de apoyo: Documento generado por la misma oficina o por otras oficinas o instituciones, que no hace parte de sus series documentales, pero es de utilidad para el cumplimiento de sus funciones (...). Negrilla fuera del texto legal.*

*Por consiguiente, TELECAFÉ LTDA. como contratista en los contratos interadministrativos no tiene como obligación el constituir los expedientes de la actuación contractual, pues es en la entidad contratante en quien recae la obligación de constituir el expediente.*

*En todo caso, a través de la plataforma SECOP II se registra toda la actuación precontractual y contractual por parte de la entidad contratante; en razón a que esta plataforma se creó en la vigencia 2015 con el objetivo de facilitar el seguimiento en línea de todas las etapas contractuales por parte de proveedores, compradores y ciudadanía en general, garantizando la trazabilidad y transparencia de la gestión.*

*Es importante aclarar que los procedimientos diseñados por TELECAFÉ LTDA. para la organización documental, son diseñados en coherencia con la normativa de Gestión Documental existente para la información que es generada en la entidad, caso puntual para las tipologías contractuales celebradas por la entidad. Por lo tanto, los procedimientos con los que contamos no son coherentes con convenios o contratos interadministrativos que no sean celebrados por el Canal. De esta manera, reiteramos que son ellos quienes deben contar con sus propios protocolos para elaborar los expedientes contractuales de los convenios o contratos interadministrativos que celebran en este caso con nosotros.*

*Referenciando la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente, en la página 22 determina que:*

*“(…) El SECOP II genera un expediente electrónico siempre que una Entidad Estatal crea un Proceso de Contratación. El expediente electrónico del SECOP II cumple con los criterios para crear, conformar, organizar, controlar, y consultar los expedientes del archivo del proceso de contratación de acuerdo con el capítulo III del Acuerdo 002 de 2014 del Archivo General de la Nación. Particularmente, cumple con los requisitos del proceso de gestión documental: producción, gestión y trámite, organización documental (clasificación, ordenación, descripción) transferencias documentales y preservación a largo plazo y las condiciones para la aplicación de los criterios de disposición final (...).”*

*Por otro lado, el literal J) del Decreto 1080 de 2015 que reemplaza el decreto 2609 de 2012, establece que:*

*“(...) las entidades deben evitar la producción de documentos impresos, en papel cuando este medio no sea requerido por preservación histórica, dada la longevidad del papel como medio de registro de información (...).”*

Con respecto a que los soportes de los pagos no forman parte del expediente contractual se expresó:

*“TELECAFÉ LTDA. Maneja el concepto archivístico de “Referencia cruzada” el cual se encuentra en el Manual de Procedimiento para la organización de expedientes contractuales en el literal T de la sección de Definiciones, así:*

*“Testigo o referencia cruzada: Elemento que indica la ubicación de un documento cuando se retira de su lugar, en caso de salida para préstamo, consulta, conservación, reproducción o reubicación y que puede contener notas de referencias cruzadas”.*

*A partir de este concepto, se nos permite conservar la información referente a los pagos en áreas diferentes, según su función en la respectiva etapa contractual en la cual se requiera de su intervención, sin que ello afecta el principio de unidad documental en concordancia con el literal L) del artículo 5 del Decreto 2609 de 2012 que establece:*

*“(...) l) Coordinación y acceso. Las áreas funcionales actuarán coordinadamente en torno al acceso y manejo de la información que custodian para garantizar la no duplicidad de acciones frente a los documentos de archivo y el cumplimiento de la misión de estos (...).”*  
*Si bien, los soportes de pago reposan en el Área Financiera de TELECAFÉ LTDA. no se adjuntan al expediente que reposa en Secretaría General, pero los mismos hacen parte de proceso contractuales, sin que ello signifique la vulneración la unidad documental dado que la misma hace referencia a un elemento indivisible de una serie documental, que puede estar constituida bien sea por un solo documento o por un conjunto de ellos para conformar el expediente; independientemente de la dependencia donde se origine y almacene.*

*Corolario de lo anteriormente descrito, la denominación de los documentos contractuales está plenamente definida y es posible su ubicación y consulta.*

*El Decreto 1080 de 2015 que reemplaza el decreto 2609 de 2012, donde se dictan disposiciones en materia documental para todas las entidades del Estado, en su artículo 2.8.2.5.5. “Principios del proceso de gestión documental” Literal l – Vínculo archivístico que a su tenor expresa:*

*“(...) Los documentos resultantes de un mismo trámite, deben mantener el vínculo entre sí, mediante la implementación de sistemas de clasificación, sistemas descriptivos y meta datos de contextos, estructura y contenido, de forma que se facilite su gestión como conjunto (...).”* Negrilla y subrayado fuera del texto legal.

*En tal sentido, TELCAFE LTDA. hace la denominación del documento como parte integral del expediente, en el área donde se origina el mismo, y de acuerdo al proceso contractual que se esté gestionando, dada su competencia funcional, lo cual no afecta la unidad documental, en razón a que los documentos están clasificados para cada expediente.*

## Análisis de la respuesta de la entidad

Respecto a la falta de la minuta del contrato No. 005 de 2020 programa de seguros de TELECAFÉ, se acoge la respuesta de la entidad, en consecuencia, se retira este punto del hallazgo.

En relación con las cotizaciones que no se encontraron en los expedientes, la entidad no se pronunció frente a este aspecto.

En relación con los expedientes de los convenios suscritos por TELECAFÉ; en los documentos de apoyo suministrados por la entidad, no se encontraron todos los documentos considerados relevantes para el proceso. Si bien le asiste el deber al contratante de conformar su propio expediente, lo anterior no exime a TELECAFÉ de controlar y analizar sus propios procesos, lo cual reviste mayor importancia tratándose de recursos públicos y el consecuente deber de que sean manejados con la mayor transparencia y eficiencia. Resulta imperativo asegurar la adecuada conformación de la unidad documental de la información que soporta la ejecución de los convenios para realizar un adecuado seguimiento, monitoreo y control a la actividad contractual derivada de los convenios.

Por otra parte, la entidad hace referencia al *“literal J) del Decreto 1080 de 2015 que reemplaza el decreto 2609 de 2012, establece que: “(...) las entidades deben evitar la producción de documentos impresos, en papel cuando este medio no sea requerido por preservación histórica, dada la longevidad del papel como medio de registro de información (...)”*, sin embargo, TELECAFÉ dispone de otros medios diferentes al papel para salvaguardar la información y conformar sus expedientes, por lo tanto, este no debe ser motivo para que TELECAFÉ omita el deber de conformarlos en debida forma.

El último punto, hace referencia a que los elementos soporte de los pagos contractuales, no hacen parte del expediente contractual, TELECAFÉ manifiesta que *“hace la denominación del documento como parte integral del expediente, en el área donde se origina el mismo, y de acuerdo al proceso contractual que se esté gestionando, dada su competencia funcional, lo cual no afecta la unidad documental, en razón a que los documentos están clasificados para cada expediente.”* Sin embargo, la dispersión de los documentos que conforman los expedientes, en este caso, sí afectó la unidad documental, situación que quedó en evidencia en el ejercicio de auditoría, donde se hizo necesario hacer requerimientos adicionales al área financiera, porque los documentos de los pagos suministrados por contrato, en algunos casos, no correspondieron con lo realmente aplicado a cada contrato, situación que afecta el seguimiento, monitoreo y control de la actividad contractual y evidencia falta de integridad en la información de los contratos.

Es decir, los expedientes no contienen la totalidad de los documentos originados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, como lo señala la normatividad aplicable.



Estas situaciones presentadas con relación a la gestión documental del canal regional, afectan, además, la seguridad jurídica de la entidad y debilitan el ejercicio de monitoreo, seguimiento y control a la actividad contractual, teniendo en cuenta que el archivo documental es un elemento esencial en el ejercicio del control.

De acuerdo con lo anterior, con respecto a la falta de la minuta del contrato No. 005 de 2020, programa de seguros de TELECAFÉ, se acoge la respuesta de la entidad, en consecuencia, se desvirtúa lo pertinente en este hallazgo. En los demás eventos, tales como, cotizaciones no presentes en los expedientes de los contratos, convenios administrativos sin los documentos relevantes y soportes de los pagos contractuales en otra dependencia; la respuesta de la entidad no desvirtuó la observación, por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y otra incidencia que será trasladada al Archivo General de la Nación.

### **Hallazgo No. 6. Selección objetiva del contratista (A. D)**

#### **Criterio**

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley.

Literal E de la Guía para las entidades estatales con Régimen especial de contratación. Obligación de realizar el análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las Entidades Estatales.

Al igual que las Entidades Estatales sometidas a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, las Entidades Estatales de régimen especial deben realizar el Análisis del sector económico y de los oferentes, con el fin de conocer lo relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo y dejar constancia del mismo en los documentos del proceso.

Para la elaboración de este documento Colombia Compra Eficiente pone a disposición de los partícipes del Sistema la “Guía para la elaboración de los estudios de sector” disponible en el siguiente link:

[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_elaboracion\\_estudios.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf).

Artículo 4. del Manual de contratación, adoptado mediante Resolución 025 del 25 de enero de 2019. Normatividad aplicable: TELECAFÉ., al ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado que está en competencia con empresas del sector del orden nacional e internacional; debe disponer de procedimientos ágiles en su contratación, pero que garanticen el cumplimiento de los principios de objetividad, transparencia y los propios de la función administrativa y, en especial, los que se desarrollan en el artículo 5 de este Manual.

## CAPÍTULO II. PRINCIPIOS APLICABLES

Artículo 5. *Principios: TELECAFÉ LTDA., y toda su planta de personal y contratistas, en el desarrollo de su actividad y en los procesos contractuales, respetarán y darán aplicación a: (i) los Principios de la Función Pública contenidos en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente, según sea el caso, (ii) los Principios de la Contratación regulados en el Manual de Contratación de la Contratación Pública o Ley 80 de 1993, (iii) los Principios en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 y de manera especial, (iv) a los siguientes principios:*  
(...)

*Imparcialidad: En virtud de este principio, los funcionarios deberán asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ninguna condición, interés o inclinación subjetiva. Todo el personal de TELECAFÉ en su actividad contractual se abstendrá de tratos discriminatorios, de segregación o por el contrario de tratos de preferencia en virtud al parentesco o consideración de afecto respecto de los contratistas.*

*Publicidad: Este principio tiene como finalidad informar, persuadir y conseguir la participación de las personas interesadas en los procesos de contratación de la Sociedad. Las decisiones se darán a conocer oportunamente a través de comunicaciones o publicaciones.*

*TELECAFÉ LTDA., hará uso de los medios que hagan posible divulgar los procesos y procedimientos. Para el efecto la Sociedad tiene a disposición la página Web: [www.telecafe.tv](http://www.telecafe.tv).*

*Transparencia: Este Manual de Contratación establece las directrices y lineamientos que garantizan que la contratación se efectúe por procedimientos y reglas claras que lleven a la selección objetiva del contratista. Así mismo, se garantizará el acceso a la información y que ésta esté siempre disponible y sea transparente. (...)*

Artículo 50. *Excepciones al Procedimiento para la adquisición de bienes, servicios u obras, en Contratos Específicos: Cuando se pretenda ejecutar alguno de los Contratos o se presente las circunstancias que a continuación se describen; se requerirá como mínimo de una (1) cotización (previa justificación del Área que requiere de los bienes, servicios u obras a contratar y de la aprobación de la Gerencia):*

- a) *Contratos de derechos de emisión, producción, coproducción de programas para televisión y notas periodísticas*
- b) *Contratos de medios, comercialización, mercadeo, publicidad o pauta.*
- c) *Cuando se hayan solicitado las cotizaciones y no se presente ninguna o las que se hayan presentado no cumplan con las exigencias de la solicitud. Ante esta situación se puede solicitar cotización de manera directa a otro proveedor. (...)*
- p) *Cuando se trate de ejecución de contratos interadministrativos, en los que el canal presta sus servicios de asesoría e implementación en materia de comercialización, mercadeo de espacios (en medios ATL, BTL y digitales) y posicionamiento de marca en medios de comunicación, operación logística y administración delegada siempre que el interventor y/o interventores y/o supervisores de la empresa contratante aprueben previamente la prestación o compra del bien o servicio.*
- q) *En los casos en los que con ocasión de la existencia de un contrato interadministrativo de administración delegada y/o de prestación de servicios de operación logística o central de medios, que requiera el pago a terceros y/o la prestación servicios con proveedores específicos determinados por la entidad contratante, se realizará por orden de servicio independiente de la cuantía, de lo cual el Área correspondiente dejará constancia de la solicitud realizada por la entidad contratante. En el marco de estos contratos corresponde al contratante principal adelantar internamente el respectivo trámite antes de indicar al canal el proveedor o tercero seleccionado.*  
(...)

*Artículo 52. Selección del Contratista: Consecuente con los principios de la Contratación Pública y con los principios señalados en el artículo 5 del presente Manual, TELECAFÉ, al proceder a seleccionar a sus contratistas, garantizará la participación transparente y objetiva.*

*Artículo 53. Del deber de Selección Objetiva: Los funcionarios de TELECAFÉ, al momento de contratar, tendrán en cuenta que la selección del contratista será objetiva, es decir, se elegirá el ofrecimiento más favorable para el cumplimiento de sus fines, sin tener en cuenta factores de afecto o interés y cualquier clase de motivación subjetiva.*

El artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015 de los lineamientos generales para la expedición de manuales de contratación de Colombia Compra Eficiente, establece que las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente. En desarrollo de esta disposición, Colombia Compra Eficiente presenta los Lineamientos generales para la expedición de Manuales de Contratación.  
(...)

C. ¿Qué debe contener el Manual de Contratación de una Entidad Estatal?

El Manual de Contratación debe emplear la metodología prevista para la Gestión Contractual en el sistema de gestión de calidad. En consecuencia, el Manual de Contratación debe basarse en Procesos y Procedimientos en la forma prevista en tal

metodología del sistema de gestión de calidad.

El Manual de Contratación debe contener:

La naturaleza jurídica de la Entidad Estatal y su ubicación en la estructura del Estado.

Los Procedimientos para desarrollar la Gestión Contractual en las siguientes actividades:

- Planear la actividad contractual.
- Elaborar y actualizar el Plan Anual de Adquisiciones.
- Administrar los Documentos del Proceso, incluyendo su elaboración, expedición, publicación, archivo y demás actividades de gestión documental.
- Supervisar y hacer seguimiento a la ejecución de los contratos.
- Desarrollar comunicación con los oferentes y contratistas.
- Hacer seguimiento a las actividades posteriores a la liquidación de los contratos. - Administrar las controversias y la solución de conflictos derivados de los Procesos de Contratación

• El área encargada y el cargo responsable de las actividades de cada etapa del Proceso de Contratación. La Entidad Estatal debe definir las funciones y las responsabilidades de quien realiza:

- El estudio de las necesidades de la Entidad Estatal.
- Los estudios de sector y estudios de mercado.
- La estimación y cobertura de los Riesgos.
- La definición de los requisitos habilitantes.
- La definición de los criterios de evaluación de propuestas.
- La selección de contratistas.
- El Manejo de los Documentos del Proceso, incluyendo su elaboración, expedición, publicación, archivo, mantenimiento y demás actividades de gestión documental.
- La supervisión y seguimiento a la ejecución de los contratos.
- La comunicación con los oferentes y contratistas.
- Los procedimientos presupuestales, financieros y de pago.
- El seguimiento a las actividades posteriores a la liquidación de los contratos.
- El trámite de procesos sancionatorios contra contratistas.
- El manejo de las controversias y la solución de conflictos derivados de los Procesos de Contratación.

• La información y las buenas prácticas de su Gestión Contractual, tales como:

- Las normas sobre desempeño transparente de la Gestión Contractual; adecuada planeación; las prácticas anticorrupción; el cumplimiento de las reglas del modelo estándar de control interno y cumplimiento de otras disposiciones de carácter general en cuanto resultan aplicables a los Procesos de Contratación; utilización de herramientas electrónicas para la Gestión Contractual.

- Los mecanismos de participación de la ciudadanía a través de veedurías organizadas e interesados en los Procesos de Contratación.

- Las condiciones particulares de la Entidad Estatal para el cumplimiento de los principios de libre concurrencia y promoción de la competencia.

El Manual de Contratación debe incluir los aspectos necesarios para garantizar su vigencia, un adecuado proceso de edición, publicación y actualización, así como sus mecanismos de reforma, derogación, renovación y ajustes.

D. ¿Qué información adicional debe incluir el Manual de Contratación de Entidades Estatales con un régimen especial de contratación?

Las Entidades Estatales sometidas a regímenes especiales de contratación deben incluir en su Manual de Contratación una descripción detallada de los procedimientos para seleccionar a los contratistas, los plazos, los criterios de evaluación, criterios de desempate, contenido de las propuestas, los procedimientos para la aplicación de las restricciones de la Ley 996 de 2005 y los demás aspectos que garanticen el cumplimiento de los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública en todas las etapas del Proceso de Contratación, con base en su autonomía.

ARTÍCULO 13º de los Estatutos de TELECAFÉ. Escritura pública No. 1450 de noviembre 27 de 1997 y sus reformas.

COMPETENCIA DE LA JUNTA ADMINISTRADORA REGIONAL: Corresponde a la Junta Administradora Regional la Dirección Financiera, Presupuestal y Administrativa de la Sociedad. Tiene, además, las siguientes funciones: a. Formular la política general de la Sociedad y los programas y proyectos que deba desarrollar.

(...)

c. Adoptar los Estatutos de la Sociedad y las reformas que a ellos se introduzcan. (Artículo 13. Literal c modificado mediante Acuerdo No. 02 de enero 29 de 2009).

Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.

Artículo 34. DEBERES.

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.

## Condición

En su proceso contractual, TELECAFE dificulta la participación de varios oferentes, el 84% de la contratación del canal se realiza por invitación privada, y en muchos de los procesos contractuales, se invita a un solo oferente para que presente la propuesta; es decir, que se selecciona el contratista directamente por lo que se vulnera el principio de igualdad con otras personas que podrían tener interés en la participación en estos procesos.

Por lo anterior, se adolece de una selección objetiva, imparcial, transparente y pública, a pesar que en sus propios estatutos y manual de contratación, se plantea la posibilidad de recibir varias ofertas y realizar la escogencia del mejor oferente.

Esta situación se evidencia en los procesos contractuales números 16 y 20 de 2020 suscritos por valor de \$1.061.276.743 y \$4.289.367.884 respectivamente, el No 23 por valor de \$235.988.627 y el No.42 por valor de \$6.000.000.000, en los cuales, la entidad seleccionó al contratista enviándole directamente la oferta.

Los anteriores contratos específicos están enmarcados en el artículo 50 de las excepciones literal P, derivados del convenio interadministrativo 496 de 2020 suscrito con el Ministerio del Interior, por \$10.331.8 millones.

De igual manera, esta condición se presenta en el contrato No.30 de 2020, en desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 0713, para el cual no hay pluralidad de oferentes.

Lo anterior, comprende un riesgo evidente, generado por la discrecionalidad de la gerencia para elegir contratistas, pues se decide autónomamente sin mediar en muchos casos, procedimientos de selección objetiva, en contratos por invitación directa que a la postre suman más del 84% de la contratación de la entidad.

Así mismo, el manual de contratación actual de TELECAFE, no garantiza los lineamientos fijados por Colombia compra eficiente para entidades con régimen especial de contratación, como son los aspectos que garanticen el cumplimiento de los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública en todas las etapas del Proceso de Contratación, con base en su autonomía.

De igual manera, carece de los aspectos necesarios para garantizar su vigencia, un adecuado proceso de edición, publicación y actualización, así como sus mecanismos de reforma, derogación, renovación y ajustes, toda vez, que en los estatutos de TELECAFE artículo 19 funciones de la gerente, no está contenida la facultad de adoptar el respectivo manual de contratación de la entidad, ni existe evidencia de autorización alguna por parte de la Junta Directiva, sin embargo, es la gerencia, la que por medio de resolución, ha actualizado en las dos últimas ocasiones el manual.

No obstante, TELECAFE al ser una entidad sometida a régimen especial en materia contractual, la Guía para las entidades estatales con Régimen especial de contratación, establece la obligación de realizar el análisis del sector económico y de los oferentes por

parte de las Entidades Estatales, con el fin de conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo y dejar constancia del mismo en los Documentos del Proceso.

De igual forma, es Competencia de la Junta Administradora Regional, Según el artículo 13 de sus Estatutos: "la Dirección Financiera, Presupuestal y Administrativa de la Sociedad, así como Formular la política general de la Sociedad y los programas y proyectos que deba desarrollar".

Esta liberalidad por parte de la gerencia de TELECAFÉ para la contratación, vulnera los principios constitucionales y de la función pública, como publicidad, transparencia, economía, selección objetiva, entre otros, por el alto número de contratos y alto valor por la modalidad de excepción enmarcados en el artículo 50 del manual de contratación.

En la siguiente tabla, se resumen por modalidades, los contratos suscritos por TELECAFÉ durante la vigencia 2020.

**Tabla No. 2**  
**Contratos Suscritos por TELECAFÉ por modalidades**

Modalidad de contratación	Cantidad de contratos	Valor de los contratos	% sobre el valor total.	Inv. privada vs Inv. Pública
INVITACIÓN PÚBLICA ART. 48 Manual Interno de Contratación (CUANTÍA ESPECIAL - ART. 49.4 superior a 2.500 SMMLV)	1	\$2.537.731.920	6%	El 16% de la contratación de TELECAFÉ se realizó por la modalidad de invitación pública por un valor de \$7.034.841.007
INVITACIÓN PÚBLICA ART. 48 Manual Interno de Contratación (MAYOR CUANTÍA-ART. 49.3 superior a 100 SMMLV e inferior a 2,500 SMMLV)	21	\$4.312.672.686	10%	
INVITACIÓN PÚBLICA ART. 48 Manual Interno de Contratación (MENOR CUANTÍA-ART. 49.2 superior a 30 SMMLV e inferior a 100 SMMLV)	3	\$164.298.402	0,36%	
INVITACIÓN PÚBLICA ART. 48 Manual Interno de Contratación (MÍNIMA CUANTIA-ART. 49.1 inferior a 30 SMMLV)	1	\$20.137.999	0,04%	
<b>Total, Invitación Pública</b>	<b>26</b>	<b>\$7.034.841.007</b>	<b>16%</b>	
RÉGIMEN ESPECIAL - (CONTRATACIÓN DE EXCEPCIÓN ART. 50 del Manual Interno de Contratación literal (a))	26	\$4.559.842.879	10%	El 84% de la contratación de TELECAFÉ se realizó por la modalidad de invitación privada por un valor de \$38.067.209.158
RÉGIMEN ESPECIAL - (CONTRATACIÓN DE EXCEPCIÓN ART. 50 del Manual Interno de Contratación literal (f))	3	\$228.686.763	1%	
RÉGIMEN ESPECIAL - (CONTRATACIÓN DE EXCEPCIÓN ART. 50 del Manual Interno de Contratación literal (h))	15	\$902.999.409	2%	

Modalidad de contratación	Cantidad de contratos	Valor de los contratos	% sobre el valor total.	Inv. privada vs Inv. Pública
RÉGIMEN ESPECIAL - (CONTRATACIÓN DE EXCEPCIÓN ART. 50 del Manual Interno de Contratación literal (p))	29	\$30.396.674.311	67%	
RÉGIMEN ESPECIAL - (CONTRATACIÓN DE EXCEPCIÓN ART. 50 del Manual Interno de Contratación literales (a) y (l))	1	\$1.250.000.000	3%	
ART. 48,2 "DECLARATORIA DE DESIERTA" Manual Interno de Contratación ÚLTIMO INCISO. Permite contratación por ART. 49.3 MAYOR CUANTÍA (superior a 100 SMMLV e inferior a 2,500 SMMLV)	2	\$729.005.796	2%	
<b>Total, invitación privada</b>	<b>76</b>	<b>\$38.067.209.158</b>	<b>84%</b>	
<b>Total</b>		<b>\$45.102.050.165</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Tabla realizada por el equipo auditor con información suministrada por la entidad.

Situación similar ocurre con las órdenes contractuales vigencia 2020, las cuales se realizaron todas por invitación privada:

**Tabla No. 3**  
**Órdenes de gasto por contratación directa**

Modalidad de contratación	Cantidad de contratos	Valor de los contratos	% Inv. Privada
Contratación directa (Órdenes de gasto).	2513	<b>\$15.639.854.558</b>	<b>100%</b>

Fuente: Equipo auditor, con información suministrada por la entidad.

TELECAFÉ a pesar de contar con régimen especial de contratación está sometida a los principios constitucionales, debe brindar igualdad de oportunidades a los oferentes o proveedores con que cuenta la entidad.

La situación descrita genera presunto incumplimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por lo cual se le da presunta incidencia disciplinaria.

Lo referido, además se presenta por deficiencias de control, por parte de la Junta administradora de TELECAFE en las facultades para contratar, lo que redundo en la alta discrecionalidad de la gerencia para contratar por invitación privada e invitar en muchas ocasiones un solo oferente, y por desconocimiento de los principios constitucionales y de la función pública.

Lo anterior, puede generar variadas consecuencias, entre las que se resaltan el incumplimiento del deber de selección objetiva, pérdida de oportunidades por parte del canal para recibir el ofrecimiento más favorable, constantes denuncias por parte de la ciudadanía en general y riesgo de tráfico de influencias al adjudicar contratos sin la rigurosidad de los requisitos exigidos en convocatoria pública.



Este hallazgo se presenta con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad**

A continuación, se exponen las razones por las que se solicita respetuosamente retirar la observación presentada por este Ente de control así:

*En primer lugar, que los contratos celebrados se basaron en las condiciones establecidas en el manual de contratación vigente, y que claramente las modalidades de contratación directa no constituyen por sí solas vulneraciones del principio de selección objetiva de contratistas, máxime cuando claramente se está frente a una Empresa Industrial y Comercial de Estado que dada su condición de competencia en el desarrollo de su actividad tienen un régimen especial de contratación.*

*La causales de contratación directa existen incluso para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública, y se encuentran expuestas en el numeral 4 del artículo 2, de la Ley 1150 de 2007, y ninguna de ellas se encuentra relacionada con el valor del contratos sino con diferentes condiciones, como el hecho de ser proveedor exclusivo, o tratarse de actividades científicas o tecnológicas, o trabajos artísticas, etc, es decir, el hecho de que las entidades acudan a estas causales de contratación directa, como incluso lo hace ese órgano de control, no significa en manera alguna que se esté vulnerando el ordenamiento legal, o los principios de la actividad contractual, pues para ello se requiere que se dé cumplimiento a los requerimiento de la casual de contratación directa, en el caso que cumplamos con las condiciones para aplicar tal causal conforme con el manual de contratación, situación que en los casos planteados por la entidad aplica en todos y cada uno de los contratos suscritos bajo tal modalidad de contratación, pues en ellos se dan los supuestos requeridos por el manual de contratación.*

*De lo anterior vale la pena mencionar de manera respetuosa y con el propósito de demostrar que tal modalidad de contratación esta validada dentro del ordenamiento legal colombiano que durante la vigencia 2020 la Contraloría General de la República celebró aproximadamente 487 contratos bajo tal modalidad de contratación, de ahí que no es el número de contratos celebrados a través de tal mecanismo lo que evidencia una vulneración de los principios, sino que se use tal causal sin que se cumplan las condiciones normativas para ello, lo que en el caso de TELECAFÉ como se indicó no ha ocurrido.*

*La contratación directa de ningún modo es contraria a los principios definidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, si lo vulnerara la Corte Constitucional hubiese declarado inexecutable las normas que permiten a las Entidades hacer uso de dicha modalidad de selección que fueron expedidas con anterioridad, así las cosas, no hay lugar a duda para afirmar que la contratación directa es una modalidad lícita para celebrar contratos.*

*Al respecto, vale la pena recordar que las Empresas Industriales y Comerciales no se*

*están sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública precisamente porque el legislador en 1993 cuando expidió la Ley 80 analizó el alcance de la Carta Magna de 1991 y por ello, concluyó que las Empresas Industriales y Comerciales debían competir con el sector privado y para lograrlo requerían de instrumentos más ágiles y expeditos que los consagrados en dicha ley, de tal modo que la carga administrativa y los tiempos pudiesen ser comparables con el de las empresas privadas con las que efectivamente se iban a enfrentar en el mercado real de bienes y servicios en igualdad de condiciones.*

*En tal virtud, el ordenamiento jurídico le otorgó la posibilidad a TELECAFÉ de realizar sus contratos mediante los procesos y procedimientos que establecieran y que por supuesto, deben ser eficientes para que la empresa sea competitiva frente al sector privado.*

*De igual forma el Manual de Contratación tiene como propósito fundamental que la empresa cuente tanto con procedimientos, como con contratistas que cumplan de forma expedita pero exigente todos los requisitos jurídicos, de experiencia, idoneidad, y cumplimiento en aspectos técnicos que le permitan en el marco presupuestal, satisfacer sus necesidades con calidad y oportunidad, cumpliendo de este modo con el principio de selección objetiva.*

*Aunado a lo anterior la ley autoriza a las EICES a dictarse su propio manual de contratación y este se convierte en el instrumento jurídico que regula la relación comercial y determina la competencia de los procedimientos.*

*Quiere lo anterior significar, que en cada procedimiento (orden contractual, invitación privada y pública etc..) se determina cómo se efectúa el análisis de mercado siendo diferente para cada caso.*

*En el Artículo 50. del Manual Interno de Contratación se determina que para la aplicación de las excepciones al procedimiento para la adquisición de bienes, servicios u obras se requerirá de una (1) cotización y también podrá solicitarse vía telefónica, vallas avisos correo electrónico etc...*

*No obstante, lo anterior, dados los requerimientos de integralidad y calidad en la prestación de los servicios a pesar de que, en virtud de la modalidad contractual previamente expuesta, cuya excepción únicamente requiere como mínimo de una (1) cotización, TELECAFÉ LTDA, solicita por lo general más cotizaciones, en aras de adelantar el análisis del valor del contrato, así como los futuros procesos contractuales bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad.*

*Aunado a lo anterior, TELECAFÉ LTDA., mediante Resolución No. 027 del 31 de enero de 2020, creó el banco de aliados para procesos de contratación, en el marco de su línea complementaria de negocios, en el que se pueden inscribir todas las empresas cuya actividad económica registrada ante Cámara de Comercio y experiencia acreditada, les permita ejecutar las actividades propias que el Canal demanda en el desarrollo de su línea complementaria, a efectos precisamente de dar cumplimiento a los principios de la función*

*Administrativa en especial los de transparencia, eficiencia, la eficacia y la economía, determinando así mismo los requisitos de inscripción y evaluación y en qué procesos de contratación e invitación directa es obligatorio recurrir a los proveedores inscritos en el sistema.*

*Lo anterior, garantizando no solo la pluralidad de oferentes, toda vez a su tenor literal reza el artículo 5 de dicha resolución: “Toda persona, natural o jurídica, pública o privada, que quiera pertenecer al Banco de Proveedores de contratistas en TELECAFÉ debe inscribirse en el Banco de Proveedores, por medio del enlace dispuesto en la página Web de la entidad <https://telecafe.gov.co/servicios/registro-de-aliados-en-operacionlogistica/>, diligenciando la totalidad de la información allí solicitada”, sino también la idoneidad de las personas inscritas, pues las mismas deben contar con requisitos mínimos en estrecha relación con las actividades derivadas del objeto de los contratos.*

*En el mismo orden de ideas, no goza de sesgo alguno la selección de los oferentes, por el contrario, TELECAFÉ LTDA. abre la posibilidad de participación e inscripción a todas las personas naturales o jurídicas siempre que acrediten idoneidad, en aras de no sacrificar la calidad en la prestación de nuestros servicios.*

*Para tal efecto, la sociedad ha establecido mecanismos de publicidad de invitación para inscripción en el Banco de Aliados, entre ellos la disposición permanente en la página web del Canal, así como la difusión de piezas audiovisuales invitando a formar parte del mismo. Se anexa evidencia.*

*De una lectura de las normas del manual de contratación de la Entidad se concluye de manera categórica que éste definió sin dilación y sin equívocos cómo se efectúa la selección de los proveedores que apoyan la prestación de los servicios en el marco de la línea complementaria de negocios del Canal, y así mismo, definió los parámetros para adelantar el sondeo de mercado dependiendo de la cuantía del contrato a celebrar.*

*Bajo ningún pretexto de carácter jurídico se pueden establecer métodos o procedimientos de mercado no establecidos en el manual, porque éste, como ya se dijo, constituye el instrumento jurídico para la contratación de TELECAFÉ.*

*Cosa diferente se presenta en los contratos gobernados bajo el imperio de la ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y el decreto 1082 de 2015, que trae procedimientos de estudio de mercado de manera diferente que solo le son aplicables a TELECAFÉ en los procesos licitatorios que se abran para la adjudicación de noticieros de televisión y o programas de opinión en los términos de la ley 182 de 1995.*

*En este orden de ideas, los sondeos de mercado son instrumentos jurídicos que se establecen para determinar elementos como la diferencia de precios para fundar cuál es el más favorable para la entidad. Las cotizaciones a que hace referencia el manual de contratación de TELECAFÉ LTDA. cumplen exactamente el mismo objetivo de establecer de manera clara unos precios que se ofrecen en el mercado.*

*En consecuencia, no puede aplicarse criterios de mercado para los contratos que se rigen bajo la ley 80 con los mismos parámetros de los contratos que se rigen por el derecho civil y comercial.*

*Un sondeo de mercado es una iniciativa empresarial con el fin de hacerse una idea sobre la viabilidad comercial de una actividad económica. Las cotizaciones a que hace referencia el manual de contratación constituyen el instrumento del precitado sondeo.*

*Por último, TELECAFÉ LTDA. en su proceso de mejora continuo, estableció criterios para fijar los parámetros de escogencia en la justificación muy bien definidos en los cuales se establecen requisitos que deben reunir los contratistas en cuanto a su experiencia general y específica. Esto se ve reflejado en los contratos que en la actualidad celebra TELECAFÉ LTDA. con escritos de justificación más completos y que dan cuenta de la necesidad plasmada por la entidad y un análisis de valor del contrato tomado del análisis de cotizaciones requeridas por diferentes medios (correo electrónico, vallas publicitarias, páginas web etc...)*

*Así las cosas, en los negocios jurídicos señalados en la observación por parte del Ente de Control, se cumplió con lo dispuesto en el Manual de Contratación y en efecto, el procedimiento aplicado que fue el de contratación directa, no vulnera de ningún modo el principio de selección objetiva, puesto que la oferta recibida cumplía con todos los requisitos y factores establecidos en los términos de referencia de la Entidad para seleccionar la oferta que le permitiera satisfacer su necesidad y la de sus clientes.*

*De manera particular siendo común a todos y cada uno de los contratos que se incluyen en este numeral es importante seguir reiterando que TELECAFÉ LTDA. por ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado de conformidad con la ley y sus estatutos se rige por el derecho privado, esto es, el derecho civil y el derecho comercial, su operación depende de las fuerzas de mercado, es decir, oferta y demanda.*

No obstante, lo anterior, dados los requerimientos de integralidad y calidad en la prestación de los servicios, y a pesar de que en virtud de la modalidad contractual pluri mencionada, cuya excepción únicamente requiere como mínimo de una (1) cotización, TELECAFÉ LTDA, solicita por lo general más cotizaciones, en aras de adelantar el análisis del valor del contrato, así como los futuros procesos contractuales bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

Muestra de ello, son los contratos 016 y 020 del 2020, así como el 23 y 42 de 2020, derivados del contrato interadministrativo No. 496; en los cuales fueron solicitadas diferentes cotizaciones a pesar de que, como se dijo y se reitera, la excepción contemplada en el artículo 50 antecedente, exige mínimo una (1) cotización, tal y como se detalla a continuación, además de anexarse los documentos enunciados, así:

**Tabla No. 4**  
**Número de cotizaciones por contrato vigencia 2020**

Contrato	Evidencia	Folio	Anexo 1
016	Solicitud de cotización viajes tour	Folio 8	Contrato 016 (26 folios)
	Solicitud de cotización sotaventos	Folio 12	
	Solicitud de cotización ardiko	Folio 13	
	Respuesta con cotización de viajes tour	Folio 9-11	
019	Solicitud de cotización viajes tour	Folio 14	Contrato 019 (32 folios)
	Solicitud de cotización sotaventos	Folio 14	
	Respuesta solicitud sotaventos	Folio 18-21	
	Solicitud de cotización ardiko	Folio 22	
	Solicitud de cotización music time disco móvil	Folio 23	
	Solicitud de cotización antropurbanas	Folio 24	
020	Solicitud de cotización viajes tour	Folio 10	Contrato 020 (41 folios)
	Respuesta viajes tour	Folio 11-19	
	Solicitud de cotización sotaventos	Folio 20	
	Respuesta cotización sotaventos	Folio 20-21	
	Solicitud de cotización ardiko	Folio 22	
	Solicitud de cotización music time disco móvil	Folio 23	
	Solicitud de cotización antropurbanas	Folio 24	
023	Única cotización (en cumplimiento del artículo 50 del manual interno de contratación)		Contrato 023 (19 folios)
030	Única cotización (en cumplimiento del artículo 50 del manual interno de contratación)		Contrato 023 (41 folios)
042	Solicitud de cotización MTA	Folio 19	Contrato 42 (58 folios)
	Respuesta MTA	Folio 20-26	
	Solicitud cotización viajes tour	Folio 27	
	Respuesta viajes tour	Folio 29-37	
	Solicitud de cotización imagroup	Folio 38	
	Respuesta imagroup	Folio 39-46	

Fuente: Respuesta de TELECAFÉ

En cuanto al contrato No. 0713-2020, es menester resaltar que el Canal presta los servicios directos como central de medios y se ampara en el literal “p” del artículo ibídem que a su tenor literal reza: “*Cuando se trate de ejecución de contratos interadministrativos, en los que el canal presta sus servicios de asesoría e implementación en materia de comercialización, mercadeo de espacios (en medios ATL, BTL y digitales) y posicionamiento de marca en medios de comunicación, operación logística y administración delegada siempre que el interventor y/o interventores y/o supervisores de la empresa contratante aprueben previamente la prestación o compra del bien o servicio.*” Para la celebración de los contratos que de él se derivan, como es el caso del contrato No. 30- 2020, para el apoyo en la realización de un plan de medios digital, servicio que fue solicitado específicamente por la GOBERNACIÓN DE RISARALDA. (Anexo).

*Por último, TELECAFÉ LTDA. en su proceso de mejora continuo, estableció criterios para fijar los parámetros de escogencia en la justificación muy bien definidos, en los cuales se*

*establecen requisitos que deben reunir los contratistas en cuanto a su experiencia general y específica. Esto se ve reflejado en los contratos que en la actualidad celebra TELECAFÉ LTDA. con escritos de justificación más completos y que dan cuenta de la necesidad plasmada por la entidad y un análisis de valor del contrato tomado del análisis de cotizaciones requeridas por diferentes medios (correo electrónico, vallas publicitarias, páginas web etc...)*

## **Análisis de la respuesta de la entidad**

Frente a los argumentos esgrimidos por la entidad, este ente de control hace las siguientes precisiones:

- Las entidades que manejan recursos públicos, independiente su naturaleza jurídica o conformación, bien sea pública o con régimen especial, según nuestra constitución política, tienen el deber de garantizar los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

Son múltiples las sentencias en las que se ha manifestado la Corte Constitucional al precisar que las entidades con régimen especial, están sometidas al cumplimiento de estos principios con rango constitucional

Sentencia C-643 de 2012

“(...) el principio de la moralidad que, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. (...)”

La Corte Constitucional, en sentencia C-414 de 2012[18], consideró que “[l]a aplicación de este tipo de normas, exigida por el artículo 209 de la Constitución, asegura el cumplimiento de la obligación -de los particulares que cumplen funciones públicas o de las asociaciones de entidades públicas sometidas al derecho privado- de adecuar su comportamiento a las exigencias que se adscriben a la moralidad administrativa y entre las que se encuentran (i) el mandato de sujeción estricta a la ley y (ii) la prohibición de desviarse del interés general”[19].

El principio de eficacia administrativa es un instrumento complementario de la celeridad que demanda el debido proceso en las actuaciones administrativas, que coadyuva a que los deberes y obligaciones de las autoridades garanticen el núcleo central del debido proceso y hagan realidad los fines para los cuales han sido instituidas. La eficacia comporta para la Administración Pública la posibilidad de dar efectiva aplicación a las normas, principios y valores, establecidos en el texto constitucional.[22]

Sentencia C-826 de 2013

En cuanto a los principios de eficacia y eficiencia, la Corte ha afirmado en relación con el primero, que la eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados. En este sentido, la Sala ha señalado que la eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que, en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de sociabilidad del Estado. Por su parte, en lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a ser limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios.

(...) En síntesis, esta Corte ha concluido que el logro de la efectividad de los derechos fundamentales por parte de la administración pública se basa en dos principios esenciales: el de eficacia y el de eficiencia. A este respecto ha señalado que la eficacia, hace relación al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la eficiencia a la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. En este sentido, ha sostenido que estos dos principios se orientan hacia la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones.

Precisamente su mismo manual de contratación establece en el capítulo II - los PRINCIPIOS APLICABLES - Artículo 5. Principios: TELECAFÉ LTDA., y toda su planta de personal y contratistas, en el desarrollo de su actividad y en los procesos contractuales, respetarán y darán aplicación a: (i) los Principios de la Función Pública contenidos en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso, (ii) los Principios de la Contratación regulados en el Manual de Contratación de la Contratación Pública o Ley 80 de 1993, (iii) los Principios en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 y de manera especial, (iv) a los siguientes principios:

Se desprende del artículo anterior que TELECAFE en su respectivo manual de contratación, no solo se somete al cumplimiento de los principios constitucionales sino también a los principios contenidos en la Ley 80 de 1993, y los Principios del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.

En este orden de ideas, la obligación de TELECAFE es dar cumplimiento en cada una de sus actuaciones contractuales al deber de selección objetiva, en la cual convergen cada uno de los principios mencionados. De otro lado es claro para este organismo de control que la empresa TELECAFE es una empresa industrial y comercial del estado a la cual solo se le aplican los principios de la ley 80 y que fue creada para desarrollar actividades comerciales y de gestión económica en competencia, conforme a las reglas del Derecho Privado, según lo expresa el artículo 85 de la Ley 489 de 1998

De otro lado al analizar la respuesta, no es clara la posición del ente auditado, al presuntamente confundir el deber de selección objetiva con la modalidad de contratación directa y/o de los contratos denominados de “intuito persona”, teniendo en cuenta que la contratación directa, es una modalidad de selección que tiene contemplada la contratación Estatal en Colombia, donde las Entidades compradoras del Estado pueden celebrar contratos con los particulares o con el mismo Estado. Esta figura contemplada en las normas contractuales y en el respectivo manual de contratación de TELECAFE, no significa que cuando se acude a la contratación directa se debe obviar la selección objetiva del contratista, al contrario, se debe tener presente los principios contractuales como el debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En conclusión, la contratación directa no es óbice para realizar una debida selección objetiva del contratista, porque es deber de las entidades garantizar en todas las modalidades de contratación la participación de la ciudadanía en general, así lo establece el literal p del artículo 5 Transparencia: Este Manual de Contratación establece las directrices y lineamientos que garantizan que la contratación se efectúe por procedimientos y reglas claras que lleven a la selección objetiva del contratista. Así mismo, se garantizará el acceso a la información y que ésta esté siempre disponible y sea transparente.

Ahora bien, haciendo referencia al Manual de contratación de TELECAFE específicamente el artículo 49 CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO PARA LA ADQUISICION DE BIENES, SERVICIOS U OBRAS, define cada una de sus diferentes tipos de cuantías, tanto mínima, menor, mayor, como la cuantía especial, precisando en su literal H, escogencia objetiva del oferente: Se adjudicará el contrato a la empresa o persona natural cuya propuesta presente mayores beneficios económicos y técnicos al Canal de acuerdo con la evaluación de las propuestas hábiles y teniendo en cuenta el marco de referencia de la solicitud de cotización u oferta.

No obstante, lo anterior, al valorar el artículo 50 del manual de contratación de TELECAFE se observa que el mismo por su misma estructuración genera riesgo de no garantizar una



SELECCIÓN OBJETIVA transgrediendo de paso los parámetros fijados por la ley y las guías para elaborar manuales de contratación de “Colombia compra eficiente”, los cuales aplican para entidades de régimen especial como es el caso de TELECAFE.

De manera complementaria a lo acá expresado relativo a la SELECCIÓN OBJETIVA y los riesgos asociados, expresa en uno de sus apartes el área de control interno de TELECAFE, en su informe del 16 de julio de 2020, sobre el asunto que nos ocupa lo siguiente:

“2. ESTUDIOS PREVIOS Deficiencias y debilidades en el estudio previo en lo relacionado con el estudio del precio del mercado y análisis del valor del contrato, se observa falta de selección objetiva, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) Cuando en los contratos Nos. 116, 9, 13, 18, 19, 20 24, 27 hacen referencia al estudio del valor del contrato, estipulan un análisis económico que no sólo se encuentra desactualizado por contener datos de la vigencia 2013, es un análisis que no es relativo al objeto del proceso de contratación; sino que, la información suministrada no le permite a TELECAFÉ sustentar el valor del contrato. ii) En la muestra auditada, la selección del proveedor se basó principalmente en la comparación de tres cotizaciones, resultando elegido la que menor valor presentó, a excepción del contrato No. 019 suscrito con SOTAVENTO GROUP SAS quien fue elegido por reunir las condiciones técnicas y jurídicas. Este procedimiento se convierte en una debilidad para el Canal, ya que las cotizaciones se hacen sobre un evento de referencia, diferente al valor total contratado, que no necesariamente garantizarán el principio de economía sobre todos los eventos que se derivarán en su ejecución; además, difícilmente se podrá encontrar correspondencia entre los valores facturados frente a los valores cotizados, ya que influyen una serie de factores que pueden cambiar el valor de un servicio o producto.”

Tenemos pues, que el aparte anterior, indica que estas deficiencias relacionadas con la falta de selección objetiva, también fueron observadas por control interno del ente auditado y plasmadas en un informe de auditoría.

Por lo tanto, se determina como incumplimiento normativo el hecho que TELECAFE no garantiza en los contratos exceptuados del artículo 50 de su manual de contratación y la interpretación que del mismo hace, se efectúe la obligación legal de seleccionar objetivamente a sus contratistas que contempla el mismo manual en el artículo 53.

*Artículo 53. Del deber de Selección Objetiva: Los funcionarios de TELECAFÉ, al momento de contratar, tendrán en cuenta que la selección del contratista será objetiva, es decir, se elegirá el ofrecimiento más favorable para el cumplimiento sus fines, sin tener en cuenta factores de afecto o interés y cualquier clase de motivación subjetiva.*

*Para la contratación que tenga como objeto la adquisición o suministro de bienes con características uniformes, TELECAFÉ tendrá en cuenta como factores de evaluación aquellos relacionados con el precio, la garantía de calidad de los bienes ofrecidos, seriedad, tiempo de ejecución, cumplimiento, experiencia, equipos, organización, forma*

*de pago, oportunidad de entrega, servicios post-venta, y/o la ponderación de factores que se prevean en el Documento de Condiciones Básicas y/o pliegos de TELECAFÉ.*

*Para la contratación que tenga por objeto la prestación de servicios especializados, se hará uso de factores de calificación destinados a valorar primordialmente los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia relevante del oferente en el campo de que se trate.*

En conclusión, advierte este organismo de control sobre las debilidades que presenta el artículo 50 del manual de contratación de TELECAFÉ y la interpretación que de él se realiza, pues con ello no se garantiza una SELECCIÓN OBJETIVA de los contratistas, por lo cual se confirma la presente observación con alcance disciplinario, por la transgresión a los principios constitucionales y contractuales. Al respecto es preciso registrar que el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, establece entre otras faltas gravísimas alusivas a la contratación, en los numerales 31 y 33 del artículo 48, el desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal contemplados en la Constitución y en la ley.

Dado lo mencionado, se valida el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 7. Estudios de Mercado (A. D).**

#### **Criterio**

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley.

Literal E de la Guía para las entidades estatales con régimen especial de contratación. Obligación de realizar el análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las Entidades Estatales. Al igual que las Entidades Estatales sometidas a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, las Entidades Estatales con régimen especial de contratación, deben realizar el análisis del sector económico, con el fin de conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo y dejar constancia del mismo en los documentos del proceso.

Para la elaboración de este documento Colombia Compra Eficiente pone a disposición de los partícipes del Sistema la “Guía para la elaboración de los estudios de sector” disponible en el siguiente link:

[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_elaboracion\\_estudios.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf).

Manual de contratación de TELECAFE, adoptado mediante Resolución 025 del 25 de enero de 2019

Capítulo I. Etapa precontractual.

*Artículo 35. Planeación: Para dar inicio al procedimiento de contratación es necesario definir el objeto, es decir, el bien, obra o servicio que se requiere adquirir o contratar, de acuerdo con las necesidades y prioridades, y teniendo en cuenta que el gasto se encuentre incorporado en el presupuesto, el plan de acción y en el plan anual de adquisiciones, de la vigencia respectiva. Igualmente, se determina la cuantía o valor de la contratación, para el efecto podrá hacer solicitudes de cotizaciones.*

*(...)*

*En atención a ello, para la celebración de los contratos deberá tenerse en cuenta: El área que requiere el bien, obra o servicio deberá elaborar una justificación en donde se harán constar los aspectos más relevantes de la necesidad, exponiendo las condiciones mínimas requeridas y los aspectos técnicos, legales y presupuestales tenidos en cuenta para todos los efectos, estudios del mercado que podrán ser obtenidos con la ponderación de cotizaciones pedidas a proveedores (en un mínimo de 3) o por el análisis concreto de mercado utilizando herramientas como el SIREM (El sistema de información y reporte empresarial) o en el sitio oficial de la Superintendencia de Industria y Comercio.*

*Artículo 42. Los Estudios Previos: Como requisito previo al inicio del Proceso de Contratación el Coordinador del área que requiere el bien o servicio a contratar, elaborará los estudios previos, que van encaminados a determinar la viabilidad técnica y económica de la futura contratación. (...)*

*El valor estimado del contrato puede ser el fruto de un minucioso estudio del precio del mercado que se realiza no solo con el fin de precisar el valor aproximado de los bienes, obras o servicios que requiere, sino para definir de manera más exacta la naturaleza de los mismos, por lo que dentro del estudio previo se deben incluir sus resultados.*

Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.

Artículo 34. DEBERES.

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.

## Condición

En la revisión de la muestra de contratos suscritos por TELECAFE durante la vigencia 2020 se observa de manera recurrente, que los contratos no cuentan con un acervo documental que demuestre que se realizó un adecuado análisis de las condiciones de mercado, que permita a su vez referenciar un valor aproximado de la contratación a celebrar y en ocasiones no cuentan con estudios previos detallados, ni cotizaciones de uno o varios oferentes, tal y como lo establece su respectivo manual de contratación. Lo anterior, denota deficiencias en la planeación contractual de la entidad, generando posibles riesgos en la conveniencia o necesidad de la contratación y en los valores asignados a los contratos. Esta situación se evidencia en:

- Los contratos que se originan del convenio interadministrativo 496 de 2020 suscrito con el Ministerio del Interior números 16, 19, 20, 23 y 42 todos suscritos en la vigencia 2020.
- Los contratos Nos. 2, 102, 106 y en las ordenes contractuales 197, 410, 487, 1091, 2177 y 2231.
- En cumplimiento del convenio interadministrativo 0713 de 2020 se celebró contrato 30 de 2020; donde la necesidad a contratar y el valor están supeditados al convenio interadministrativo. El estudio de mercado es realizado por el contratista como se evidencia en los documentos adjuntos a los estudios previos.
- En el contrato 051 de 2020, en el cual se establece "Para determinar el valor del contrato, se realizó un estudio del precio de mercado teniendo como base en el valor histórico de las producciones realizadas por el Canal en años anteriores (...) el aumento del costo por capítulo se ha realizado teniendo en cuenta el porcentaje de aumento anual en el salario mínimo, que para el año 2020 fue del 6%, lo que da un valor aproximado por capítulo de \$7,692,307" es decir, que el único factor que se tuvo en cuenta para determinar el valor contractual es el de aumento del salario mínimo, pero no se incluyeron otros aspectos para determinar su valor, como, por ejemplo, estudio de contratos de similares características, análisis de cotizaciones, valor histórico correlacionado con el IPC, entre otros.
- En el contrato 005 de 2020, TELECAFÉ requiere contratar el programa de seguros para la vigencia 2020". Se realizó un análisis del valor del contrato teniendo en cuenta aspectos como: comportamiento del valor durante los últimos años, incremento de siniestralidad, momento del sector asegurador; sin embargo, TELECAFÉ menciona que no realizó cotizaciones, no obstante, también menciona en la solicitud de propuesta no compromisoria, que "el valor del contrato es el resultante del valor cotizado inicialmente por la compañía de seguros". Por otro lado, llama la atención que, aunque TELECAFÉ cuenta con un contrato para la intermediación de seguros, no se observa que se haya solicitado a la empresa intermediaria y cuyo deber es acompañar y asesorar al canal en materia de pólizas, concepto alguno para decidir diferentes aspectos, entre ellos, el valor del contrato.

•El contrato 105 de 2020, se asignó teniendo en cuenta una cotización, la cual no se anexa al expediente del contrato; y tampoco se evidenció que para determinar su valor se hayan considerado aspectos adicionales

•En los contratos de producción 36, 49, 72, 74 y 98 no se tienen estudios detallados de los precios de los ítems contratados y de la dinámica del sector, que permitan obtener valores económicos que garanticen el cumplimiento del principio de eficiencia.

La situación antes descrita genera incumplimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por lo cual se configura con presunta incidencia disciplinaria.

Debilidades en el Manual de contratación de TELECAFÉ en cuanto a los lineamientos, requisito para llevar a cabo un adecuado estudio de mercado, lo mismo que en el control y supervisión de los contratos desde la etapa precontractual.

Como consecuencia de lo anterior, se pueden generar contratos sin estudios de mercado adecuados, que no apunten a las necesidades del canal, así como también posibles sobrecostos, dado que no se realiza un comparativo de los precios reales y actualizados del mercado.

En conclusión, se valida el hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la Entidad**

*TELECAFÉ LTDA., mediante Resolución No. 027 del 31 de enero de 2020, creó el banco de aliados para procesos de contratación, en el marco de su línea complementaria de negocios, en el que se pueden inscribir todas las empresas cuya actividad económica registrada ante Cámara de Comercio y experiencia acreditada, les permita ejecutar las actividades propias que el Canal demanda en el desarrollo de su línea complementaria, a efectos precisamente de dar cumplimiento a los principios de la función Administrativa en especial los de transparencia, eficiencia, la eficacia y la economía, determinando así mismo los requisitos de inscripción, evaluación y en qué procesos de contratación e invitación directa es obligatorio recurrir a los proveedores inscritos en el sistema.*

*Lo anterior, garantizando no solo la pluralidad de oferentes, toda vez que a su tenor literal reza el artículo 5 de dicha resolución que “Toda persona, natural o jurídica, pública o privada, que quiera pertenecer al Banco de Proveedores de contratistas en TELECAFÉ debe inscribirse en el Banco de Proveedores, por medio del enlace dispuesto en la página Web de la entidad <https://telecafe.gov.co/servicios/registro-de-aliados-en-operacionlogistica/>, diligenciando la totalidad de la información allí solicitada” sino también la idoneidad de las personas inscritas, pues las mismas deben contar con requisitos mínimos en estrecha relación con las actividades derivadas del objeto de los contratos.*

*En el mismo orden de ideas, no goza de sesgo alguno la selección de los oferentes, por el contrario, TELECAFÉ LTDA., abre la posibilidad de participación e inscripción a todas las personas naturales o jurídicas siempre que acrediten idoneidad, en aras de no sacrificar la calidad en la prestación de nuestros servicios.*

*Para tal efecto, la sociedad ha establecido mecanismos de publicidad de invitación para inscripción en el Banco de Aliados, entre ellos la disposición permanente en la página web del Canal, así como la difusión de piezas audiovisuales invitando a formar parte del mismo. (previamente anexo)*

*De una lectura de las normas del manual de contratación de la Entidad, se concluye de manera categórica que éste definió sin dilación y sin equívocos cómo se efectúa la selección de los proveedores que apoyan la prestación de los servicios en el marco de la línea complementaria de negocios del Canal, y así mismo, definió los parámetros para adelantar el sondeo de mercado dependiendo de la cuantía del contrato a celebrar.*

*Bajo ningún pretexto de carácter jurídico se pueden establecer métodos o procedimientos de mercado no establecidos en el manual, porque éste, como ya se dijo, constituye el instrumento jurídico para la contratación de TELECAFÉ.*

*Cosa diferente se presenta en los contratos gobernados bajo el imperio de la ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y el decreto 1082 de 2016, que trae procedimientos de estudio de mercado de manera diferente que solo le son aplicables a TELECAFÉ en los procesos licitatorios que se abran para la adjudicación de noticieros de televisión y/o programas de opinión en los términos de la ley 182 de 1995.*

*En este orden de ideas, los sondeos de mercado son instrumentos jurídicos que se establecen para indagar elementos como la diferencia de precios con la finalidad de determinar cuál es el más favorable para la entidad.*

*Las cotizaciones a que hace referencia el manual de contratación de TELECAFÉ LTDA. cumplen exactamente el mismo objetivo de establecer de manera clara unos precios que se ofrecen en el mercado.*

*En consecuencia, no puede aplicarse criterios de mercado para los contratos que se rigen bajo la ley 80, con los mismos parámetros de los contratos que se rigen por el derecho civil y comercial.*

*Un sondeo de mercado es una iniciativa empresarial con el fin de hacerse una idea sobre la viabilidad comercial de una actividad económica. Las cotizaciones a que hace referencia el manual de contratación constituyen el instrumento del precitado sondeo.*

## **Análisis de la respuesta de la entidad**

La Entidad, en los argumentos formulados en su respuesta, justifican su actuar en la Resolución No.027 de 2020 mediante la cual creó el banco de aliados para los procesos de contratación, para no realizar estudios de mercado, apartándose del criterio que deben esgrimir todas las entidades del estado en el manejo de los recursos públicos, los cuales deben estar orientados a realizar el respectivo análisis del sector económico antes de realizar la contratación.

Al respecto se hace pertinente precisar que en este análisis se debe incluir la revisión de los aspectos generales del mercado del bien, obra o servicio que sean relevantes en el proceso de contratación, entre los que se encuentran, los económicos, técnicos y regulatorios, que pueden tener un alcance local, regional o nacional, dependiendo del proceso; así como recibir cotizaciones, realizar estudios de la oferta, realizar análisis del comportamiento de contrataciones anteriores en la entidad y procesos de contratación similares en otras entidades, consolidar esta información en el estudio de mercado y análisis del sector para incluir en los estudios previos.

Estos estudios de mercado son fundamentales para determinar la modalidad de contratación, su cuantía, un análisis estadístico del bien que se va adquirir, en conclusión, son muchos los beneficios que representa para las entidades estatales realizar un buen estudio de mercado, teniendo en cuenta, que de ahí parte todo el engranaje de la contratación, no realizarlos vulnera directamente los principios constitucionales y los principios consagrados en la Ley.

Ahora bien, el Manual de contratación de TELECAFE contempla en su Artículo 38. Banco de Proveedores y/o Aliados:

*TELECAFE estructurará, actualizará y dispondrá de una base de datos que se denominará “Banco de proveedores” que servirá de insumo para verificar la idoneidad y calificación del proveedor y o el aliado. Dicho banco deberá actualizarse y tenerse presente dentro del proceso de evaluación y selección del proveedor.*

*El Banco de Proveedores no será en ningún caso requisito para solicitar las cotizaciones o propuestas, será solo un mecanismo que permitirá al Canal saber el comportamiento de los proveedores en la ejecución de sus proyectos o en el suministro de bienes o prestación de servicios al canal.*

Claramente expresa el artículo anterior que este banco de proveedores y/o aliados sirve de “insumo”, no es imperativo para la entidad seleccionar solo los contratistas que estén incluidos en este banco de proveedores, ni quiere decir este artículo que por seleccionar alguna persona de las que hacen parte de este banco de proveedores se deba suprimir los estudios de mercado, al contrario, debe ser una exigencia que les permita seleccionar al contratista idóneo y que represente mayor rentabilidad en calidad, cantidad, oportunidad y servicios. El hecho que un contratista se incluya en un banco de proveedores, no los exime de participar con sus ofertas en un estudio de mercado.

Estas deficiencias quedaron plasmadas en la vigencia 2020 por el área de control interno de TELECAFE, específicamente en el informe del 16 de julio de 2020 que expresamente dice:

## “2. ESTUDIOS PREVIOS

*Deficiencias y debilidades en el estudio previo en lo relacionado con el estudio del precio del mercado y análisis del valor del contrato, se observa falta de selección objetiva, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:*

*i) Cuando en contratos No. 116, 9, 13, 18, 19, 20, 24, 27 hacen referencia al estudio del valor del contrato, estipulan un análisis económico que no sólo se encuentra desactualizado por contener datos de la vigencia 2013, es un análisis que no es relativo al objeto del proceso de contratación; sino que, la información suministrada no le permite a TELECAFÉ sustentar el valor del contrato.*

*ii) En la muestra auditada, la selección del proveedor se basó principalmente en la comparación de tres cotizaciones, resultando elegido la que menor valor presentó, a excepción del contrato No. 019 suscrito con SOTAVENTO GROUP SAS quien fue elegido por reunir las condiciones técnicas y jurídicas. Este procedimiento se convierte en una debilidad para el Canal, ya que las cotizaciones se hacen sobre un evento de referencia, diferente al valor total contratado, que no necesariamente garantizarán el principio de economía sobre todos los eventos que se derivarán en su ejecución; además, difícilmente se podrá encontrar correspondencia entre los valores facturados frente a los valores cotizados, ya que influyen una serie de factores que pueden cambiar el valor de un servicio o producto.*

El Manual Interno de Contratación, en su artículo 42 dispone: “Estudios Previos: Como requisito previo al inicio del Proceso de Contratación el Coordinador del área que requiere el bien o servicio a contratar, elaborará los estudios previos, que van encaminados a determinar la viabilidad técnica y económica de la futura contratación. Dichos estudios deben elaborarse de manera que permitan determinar la necesidad, conveniencia y oportunidad de un proyecto determinado y el valor aproximado del mismo en el mercado. Contendrán como mínimo la siguiente información: {...} d. El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato. Se debe señalar la forma en que la Sociedad estableció el valor de la contratación, anexando los soportes técnicos que acompañan esa cuantía. e. El valor estimado del contrato: Puede ser el fruto de un minucioso estudio del precio del mercado que se realiza no solo con el fin de precisar el valor aproximado de los bienes, obras o servicios que requiere, sino para definir de manera más exacta la naturaleza de los mismos, por lo que dentro del estudio previo se deben incluir sus resultados. {...}”

Por otra parte, es preciso manifestar que una o dos cotizaciones, no constituyen necesariamente un estudio de mercado, siendo deber de las entidades estatales en aras



de garantizar los principios de transparencia, publicidad, pluralidad, eficacia, economía entre otros, realizar un estudio de mercado, así sea simplificado, en el cual se analice el sector, es decir, el mercado específico del objeto del proceso de contratación, desde su aspecto legal, comercial, financiero, organizacional, técnico, haciendo un análisis de la oferta y la demanda y una comparación de éstas, para generar una idea sobre la viabilidad de la contratación del bien, obra o servicio y de análisis de Riesgos. Del resultado de este análisis se debe dejar constancia en los documentos del proceso, que sirva de insumo para los estudios previos, una o dos cotizaciones no determinan el valor real de un bien o servicio a contratar, pueden servir de insumo en unos estudios de mercado, pero no son determinantes, son varios los factores enunciados anteriormente que hacen parte de un estudio de mercado.

Dada la debilidad demostrada y no desvirtuada por la entidad se valida el presente hallazgo con presunto alcance disciplinario por la inobservancia de los principios constitucionales y legales, que deben cumplir como entidad estatal, con régimen especial.

### **Hallazgo No. 8. Supervisión de Contratos. (A. D)**

#### **Criterio**

#### **Constitución Política de Colombia de 1991**

*Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

#### **La 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. (...)*

#### **Guía de Supervisión e Interventoría de TELECAFÉ. Versión 01 de 20 de diciembre de 2018.**

Supervisor - Definición: Conjunto de funciones o actividades desempeñadas por un responsable designado o contratado, que realiza el seguimiento al ejercicio del

cumplimiento obligacional por parte del contratista, con la finalidad de promover la ejecución satisfactoria del contrato, mantener permanentemente informado al ordenador del gasto de su estado técnico, jurídico, financiero, contable y administrativo. (...)

Designación: Por regla general y por disposición legal, el ordenador del gasto es el responsable de la actividad de vigilancia contractual. En TELECAFÉ, la designación de supervisores puede ser expresamente ordenada por el ordenador del gasto, la cual deberá ser notificada directamente al funcionario encomendado de ejercer tal función. **De la comunicación del designado, deberá dejarse constancia en el expediente del contrato o convenio.** (Negrillas fuera del documento original)

FUNCIONES DEL SUPERVISOR DE UN CONTRATO (Orden o cualquiera sea su denominación.)

- Funciones Administrativas: Efectuar el control sobre el cumplimiento de las diligencias de orden administrativo propias del contrato suscrito y en general mantener informada a la entidad (Gerente, o Coordinador) de los hechos o circunstancias que puedan afectar el cumplimiento del contrato.
- Funciones Técnicas: Efectuar el control y seguimiento del objeto contractual y verificar que cada uno de los procesos técnicos a cargo del contratista se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables, que se cumplan con las especificaciones técnicas previstas, los planos, estudios y diseños, los cronogramas y presupuestos correspondientes.
- Funciones Financieras: Según sea el caso ejercer seguimiento y control de las actuaciones del contratista de orden financiero, contable y presupuestal, que se deban realizar dentro del marco del contrato suscrito
- Funciones Legales: Velar por el cumplimiento de la normativa general y particular contractual vigente

### **Manual Interno de Contratación de TELECAFÉ Ltda. Adoptado mediante Resolución No. 025 de 2019.**

**Artículo 103. Vigilancia y Control:** TELECAFÉ, ejercerá la vigilancia y control de los procesos contractuales, a través a través de los Interventores y Supervisores.

**Parágrafo.** Las funciones de interventoría y supervisión se señalarán en el respectivo Manual de Interventoría y Supervisión que sea adoptado por TELECAFÉ.

**Artículo 17.11.** Control de la ejecución del contrato: Los contratos que celebre TELECAFÉ deberán tener un interventor o un supervisor. (...)

### **Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.**

Artículo 34. DEBERES.

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.*

## **Condición**

En la Revisión a la actividad contractual de TELECAFÉ, se encontraron debilidades relacionadas con la supervisión, específicamente, el hecho de no contar con la respectiva designación de supervisor, incumpliendo las normas que regulan la materia, tal es en caso de la orden de gasto No. 1346 de 2020.

Por otro lado, los informes de supervisión se limitan a certificar el cumplimiento de las actividades descritas en el informe del contratista, sin evidencia de actividades de comprobación y verificación por parte del supervisor en cumplimiento del Manual de Contratación y de la Guía de Interventoría. Lo mencionado, se presenta en los informes de supervisión de varios contratos, como el No. 23, derivado del convenio interadministrativo 496 de 2020; se encuentran informes de supervisión sin secuencia, ni fechas del trabajo realizado por el contratista, sin actas, ni bitácoras; adicionalmente, se observa en estos documentos, que los avales de los supervisores se basan en los informes de actividades suministrados por los contratistas dada la imposibilidad física por parte del supervisor de verificar el cumplimiento del contrato, puesto que son contratos que se ejecutan a lo largo y ancho del territorio nacional, razón por la cual, el supervisor se limita a dar el aval de los informes que envía el contratista de las actividades que realiza a distancia.

En los informes de actividades realizadas en cumplimiento del contrato 20 de 2020, el contratista presenta registro fotográfico de actividad “Asamblea Regional NARP Tolima” avalado mediante informe de supervisión #13; de igual manera, en el informe #25 certifica actividad realizada en Tumaco, sin embargo, los registros fotográficos son los mismos.

Lo anterior se da por inobservancia de las normas que regulan la materia, y que establecen la obligatoriedad por parte del ordenador del gasto de asignar para sus contratos el respectivo supervisor y notificar su designación, y para los supervisores, la obligatoriedad de cumplir con la labor encomendada de acuerdo con el Manual de Contratación y con la Guía de Interventoría.

La no asignación de supervisor y/o el incumplimiento de las funciones de supervisión en la actividad contractual, potencializa el riesgo de detección de eventuales incumplimientos que surjan en el desarrollo de los contratos, con las respectivas consecuencias que puedan surgir para el canal como pérdidas económicas e incumplimientos de los compromisos adquiridos mediante convenios, entre otros.

La entidad no desvirtuó la observación y se valida como hallazgo, con presunta incidencia disciplinaria

## **Respuesta de la entidad**

*Se solicita de manera respetuosa sea retirada la observación realizada por el grupo auditor, para lo cual se procede a exponer los siguientes argumentos:*

*Es preciso traer a colación que los supervisores de los contratos tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los mismos y que atendiendo al volumen de contratos para supervisión designados, así como que su ejecución se da a lo largo y ancho del país, TELECAFÉ LTDA, cuenta con personal de apoyo a la supervisión, que garantiza que dicha vigilancia se extienda a diferentes ciudades del país, a saber:*

**Productores ejecutivos:** *como enlace entre las entidades y los proveedores de los servicios; se encuentran en comunicación permanente con la entidad contratante atendiendo los diferentes requerimientos solicitados, verificando la correcta prestación de los servicios, recolectando sus respectivas evidencias, que son el insumo de los informes de actividades presentados a la misma y a su vez el soporte de la factura que se presenta por TELECAFÉ a la entidad contratante para que ésta realice el respectivo pago.*

**Personal de apoyo logístico:** *como apoyo a las actividades propias del supervisor y obra como puente de comunicación entre los productores ejecutivos, el Canal y los proveedores de los servicios; entre sus funciones encuentran las de llevar el control de las respectivas reservas presupuestales, llevar la relación de las actividades realizadas para el cotejo con los servicios prestados, elaboración de anexos a las órdenes de servicios, llevar informes de actividades de los proveedores, facturación y pago a los proveedores, asistencia a reuniones de seguimiento, así como la vigilancia de la correcta y oportuna ejecución del objeto contractual y en general, todas las actuaciones administrativas en el Canal.*

*Así las cosas, el seguimiento y control contractual por parte de los supervisores del Canal, cuenta un alto grado de rigurosidad, en la medida que no solo es la supervisión quien coteja las evidencias y demás actividades derivadas del desarrollo del objeto contractual, sino también todo su equipo de trabajo y apoyo.*

*En la observación comunicada por la Contraloría General de la República, es importante precisar que tanto las leyes especiales, como el Estatuto General de Contratación, no establece el procedimiento a seguir para la notificación a los supervisores de los contratos en las diferentes modalidades de selección; Ahora bien, TELECAFÉ LTDA establece un mecanismo para realizar la debida notificación a los supervisores dentro de las ordenes de servicio estipuladas en el Manual de Contratación, Artículo 25 “Órdenes Contractuales: TELECAFÉ adelantará los procesos de contratación, mediante celebración de órdenes contractuales para la adquisición de bienes y servicios, siempre que la cuantía de los mismos sea menor o igual a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes – SMLMV”.*

*Teniendo en cuenta los valores permitidos a contratar en las órdenes contractuales, en el anexo a la orden de servicios se requiere la firma del Gerente del canal, el contratista o*

*representante legal y el supervisor del contrato, quien a partir de este momento queda debidamente notificado para ejercer la supervisión del contrato que se esté suscribiendo.*

*Cabe anotar que, TELECAFÉ LTDA., en su Artículo 103, estipula:*

*“Vigilancia y Control: TELECAFÉ, ejercerá la vigilancia y control de los procesos contractuales, a través de los Interventores y Supervisores. Parágrafo. Las funciones de interventoría y supervisión se señalarán en el respectivo Manual de Interventoría y Supervisión que sea adoptado por TELECAFÉ”*

*Así mismo se debe tener en cuenta lo preceptuado en el Artículo 103 del Manual de contratación, TELECAFÉ LTDA, realiza un oficio denominado “designación al supervisor” relacionando número de contrato, nombre del contratista y objeto contractual; asimismo se notifica al supervisor de*

*determinado contrato que ha sido designado para ejercer la supervisión, cumpliendo con las funciones establecidas en la ley 1474 de 2011 y, se manifiesta que están sometidos a lo establecido en el Código Único Disciplinario (ley 734 de 2002).*

*Expuesto todo lo anterior, se puede evidenciar que el Canal TELECAFÉ realiza la debida designación y notificación a los supervisores de los contratos para que ejerzan, de conformidad con la normatividad vigente y el procedimiento establecido por el Canal “procedimientos compra de bienes, servicios u obra” Numeral 5 “DESCRIPCION” ITEM 7: verificación de la compra del bien o servicio: cuando se trate de un servicio, la verificación la realiza el líder del proceso. Mediante certificación”. Es decir, el líder del proceso es el encargado de realizar la supervisión del mismo.*

*Dentro de esta observación el ente de control hace la siguiente apreciación: “Por otro lado, los informes de supervisión se limitan a certificar el cumplimiento de las actividades descritas en el informe del contratista, sin evidencia de actividades de comprobación y verificación por parte del supervisor en cumplimiento del Manual de Contratación y de la Guía de Interventoría”.*

*En este sentido, respecto del contrato No. 023 de 2020, derivado del contrato interadministrativo No. 496 de 2020 celebrado con el MINISTERIO DEL INTERIOR, los informes de supervisión se encuentran debidamente secuenciados y organizados cronológicamente; sin embargo, en el marco del contrato 020 de 2020 en cuanto a la actividad: “Asamblea Regional NARP Tolima” avalados mediante informes de supervisión No. 13 y 25, en efecto hubo un yerro en la relación de las evidencias fotográficas, el cual se subsana, adjuntando los soportes correspondientes a las actividades ejecutadas.*

### **Análisis de la respuesta de la entidad**

*Es de resaltar que, al designar un funcionario como supervisor de un contrato, éste adquiere compromisos, responsabilidades, obligaciones, las cuales se asumen para*

cumplir con las actividades propias.

En las carpetas de los contratos analizados por la CGR, no se encontraron documentadas las evidencias de la correcta prestación de los servicios, así como la vigilancia de la correcta y oportuna ejecución del objeto contractual por parte de los enlaces entre las entidades y los proveedores de los servicios que se anuncia en la respuesta de la entidad; no obstante, se encontraron los informes de los contratistas y el aval de los mismos por parte del supervisor del contrato.

Como prueba de lo anterior, en los contratos derivados del convenio interadministrativo 496 de 2020, se observó, que los informes los realiza y firma el contratista; el supervisor interviene mediante un documento que avala el cumplimiento de las actividades presentadas por el contratista; sin embargo, se presenta incertidumbre sobre una revisión directa y efectiva que permita dar fe que los informes presentados por los contratistas si se recibieron en la calidad, cantidad y oportunidad requeridos en cumplimiento del objeto contractual y que las facturas estén acordes con el servicio prestado.

En la mayoría de contratos suscritos, se documenta la asignación del supervisor, quien en algunas ocasiones suscribe también el contrato. Esta asignación conlleva a la responsabilidad de cumplir con las funciones fijadas por la ley, como la de realizar un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, tal y como lo expresa la Ley 1474 de 2011 en su artículo 83.

TELECAFE contrata servicios personales y/o de operación logística, actividades para ser ejecutadas en todo el territorio nacional y en ocasiones de manera simultánea en diferentes regiones del país, lo anterior dificulta la supervisión dado que la entidad carece de políticas de supervisión efectivas para todos los casos, pues el funcionario designado también debe cumplir con sus funciones misionales en el canal.

Dado lo anterior la entidad no desvirtuó la observación y se valida como hallazgo, con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 9. Publicación Contratos en el SECOP (A. D)**

#### **Criterio**

Ley 1712 de marzo 06 de 2014 "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones". Artículo 11: Información Mínima Obligatoria Respecto A Servicios, Procedimientos y Funcionamiento Del Sujeto Obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;

Decreto 1081 de 2015, Artículo 2.1.1.2.1.8.: “Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato”. (Subrayado nuestro)

**La Ley 734 de 2002.** Código Disciplinario único establece en su artículo 34 que 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 (...)**”

### Condición

En los contratos suscritos en 2020 se determinaron registros parciales de información en SECOP a saber:

Contrato No. 073, celebrado entre TELECAFE. y la firma “MASMEDIOS PRODUCCIONES S.A.S”, se encontró que este se publicó en el SECOP sin informes de supervisión o ejecución.

Contrato 005 (contrato no publicado en SECOP, si bien el manual interno de contratación permite su no publicación, esto contraviene los demás criterios de orden nacional)

Contrato 036 solo se publican actas de liquidación y adiciones,

Contrato 039 se publica el contrato y el acta de liquidación

Contrato 051 se publicó sin informes de supervisión o ejecución.

Contrato 060 solamente se publicó el contrato y el acta de liquidación.

Contrato 062 solamente se publicó el contrato.

Contrato 072 solo contrato y acta de liquidación

Contrato 074 solo contrato, actas de liquidación y prórrogas.

Contrato 077 solo contrato y acta de liquidación.

Contrato 098 solo contrato y acta de liquidación.

Contrato 105 se publicó en el SECOP sin informes de supervisión o ejecución.

La causa de lo anterior radicó en que así se definió en el manual de contratación de TELECAFE, Art. 49.2 literal h). *El hecho afecta el principio de publicidad consagrado en el artículo 209 e imposibilita una mejor información al público interesado en el desarrollo de los procesos de contratación de TELECAFÉ.*

Dado que es clara la obligación de publicar los informes de supervisión, se valida el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

## Respuesta entidad

*En oficio sin No. fechado en octubre 28, la entidad a manera de resumen contestó:*

*Que el Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.1.2.5.3. establece que Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.*

*Que TELECAFÉ LTDA se dictó su propio Manual Interno de Contratación a través de la Resolución Nro. 25 del 25 de enero de 2019 y en su artículo 49.2 literal f). se estableció: “(...) en los contratos que se realicen por invitación privada o directa se publicarán en el SECOP, el Contrato, sus modificaciones y sus adicciones”. sic*

*Que los contratos de 2020, 073, 005, 036, 039, 060, 062, 072, 074, 077 y 098 de 2020 se realizaron a través de la modalidad de invitación privada y por consiguiente, se cargó a la plataforma SECOP los documentos de cada proceso contractual con base al artículo 49.2 literal f). del Manual Interno de Contratación - Acuerdo 025 del 25 de mayo de 2019. Los informes de supervisión no se cargaron en atención al manual de contratación*

*En el contrato 039 se publicó el acta de liquidación, contrario a lo manifestado por la Contraloría.*

*También hace alusión la entidad a una Sentencia del 4 de octubre de 2001, sin citar su número, donde afirman que el Consejo de Estado estableció de manera cierta que el régimen en la contratación de las EICE es mixto, al resaltar que:*

*“cuando un proceso de contratación en una de estas entidades, recaiga sobre su objeto social estamos en presencia de Derecho Civil o Comercial, y sus lineamientos se limitan a lo que se establezca en los manuales de contratación de cada entidad, distinto es cuando el contrato se encuadra en alguno de los enunciados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, siendo un Contrato Estatal” (C.P. Germán Rodríguez Villamizar: 4 de octubre de 2001).*

*Adicionalmente, trae a colación la entidad, a partes del art. 209 CN sobre el principio de publicidad que no contradicen la observación realizada por la CGR, De igual manera referencian la sentencia C-259 de 2008 también sobre el principio de publicidad que tampoco controvierte el hallazgo ni ataca los criterios normativos del Hallazgo.*

## **Análisis de la respuesta:**

La entidad aceptó que no publica los informes de supervisión de los contratos teniendo en cuenta lo normado en el manual de contratación que rige para TELECAFE.



Respalda su decisión en el decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.1.2.5.3 que establece “*Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente*”.

Analizados estos argumentos, se concluye que ellos no contradicen ni refutan los siguientes criterios que constituyen la base para el hallazgo:

Ley 1712 de marzo 06 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”. Artículo 11: Información Mínima Obligatoria Respecto A Servicios, Procedimientos y Funcionamiento Del Sujeto Obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;

Decreto 1081 de 2015, Artículo 2.1.1.2.1.8.: “Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato”. (Subrayado nuestro)

Teniendo en cuenta lo anterior, y que es clara la obligación de publicar los informes de supervisión, se valida el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

#### **4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3**

OBJETIVO ESPECÍFICO No.3
Evaluar las operaciones financieras y presupuestales realizadas en la vigencia 2.020 para dar cumplimiento a su PLAN ESTRATEGICO y verificar su ajuste a los marcos normativos asociados.

Como resultado de la auditoria, no se establecieron deficiencias de orden financiero y/o presupuestal que hayan tenido impacto en el cumplimiento de su Plan Estratégico, sin embargo, se detectó la siguiente situación relacionada con su información financiera:

#### **Hallazgo No. 10. Aplicación de vidas útiles en activos fijos (A, D)**

##### **Criterio**

Manual de Políticas y Procedimientos Contables NIIF de TELECAFE

Punto 5.6. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO

Punto 5.6.1.3. Medición Posterior

El método de depreciación adoptado es el de línea recta. Para cada activo individual se

ha definido su vida útil con base en el diagnóstico técnico hecho por expertos internos y externos. Sin perjuicio de la estimación que se pueda hacer por parte de expertos, a falta de esta se tomará como referencia las siguientes vidas útiles para los activos nuevos:

**Tabla No. 5**  
**Vida útil establecida por la Contaduría General de la Nación por grupo de activos**

<b><u>ACTIVOS DEPRECIABLES</u></b>	<b><u>Años de vida útil</u></b>
Equipo de transporte, tracción y elevación	10

Fuente: Manual de Políticas y Procedimientos Contables NIIF de TELECAFÉ Ltda.

## Condición

En la revisión efectuada a la lista de bienes de la sociedad, se determinó que la sociedad está aplicando vidas útiles diferentes a las estipuladas en el Manual de Políticas y Procedimientos Contables NIIF, así

**Tabla No. 6**  
**Vida útil aplicada por TELECAFÉ Ltda., por grupo de activos**

<b><u>GRUPO DE ACTIVOS</u></b>	<b><u>Número de activos con vidas útiles diferentes</u></b>	<b><u>Vidas útiles aplicadas</u></b>	<b><u>Vidas útiles contempladas en el manual de políticas</u></b>
Equipo de transporte, tracción y elevación	2	5 años	10 años

Fuente: Papel de trabajo auditor

La causa de esta situación es que en la estimación de las depreciaciones se aplican criterios diferentes a los contemplados en el Manual de políticas y procedimientos contables NIIF de la misma empresa.

Esto significa una sobre estimación de los valores revelados como depreciación acumulada y gasto depreciación, en cuantía de \$17.6 Millones para el grupo de equipos de transporte, tracción y elevación.

En su respuesta, a la observación, la Entidad no se pronuncia, respecto al grupo de equipo de transporte, tracción y elevación, por tanto, en ese aparte, la misma se confirma como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

*Con relación a la condición descrita en la observación número 12 de la comunicación emitida por la Contraloría General de la República hacemos las siguientes precisiones:*

*Nuestro Manual de Políticas Contables determina en el numeral 5.6 respecto de la asignación de vidas útiles de los activos lo siguiente:*

*“(...) El método de depreciación adoptado es el de línea recta. Para cada activo individual se ha definido su vida útil con base en el diagnóstico técnico hecho por expertos internos*

y externos. Sin perjuicio de la estimación que se pueda hacer por parte de expertos, a falta de esta se tomará como referencia las siguientes vidas útiles para los activos nuevos:

**Tabla No. 7**  
**Vidas útiles en manual de políticas contables TELECAFÉ Ltda., por grupo de activos**

<b>ACTIVOS DEPRECIABLES</b>	<b>Años de vida útil</b>
Edificaciones	50
Redes, líneas y cables	25
Maquinaria y Equipo	15
Muebles, enseres y equipo de oficina	10
Equipo de transporte, tracción y elevación	10
Equipo de Comunicación	10

Fuente:

*El Manual es preciso al indicar que para cada activo individual se ha definido su vida útil con base en el diagnóstico técnico hecho por expertos internos y externos.*

*También indica que sin perjuicio de la estimación que se pueda hacer por parte de expertos, a falta de esta se tomará como referencia las vidas útiles mencionadas en la tabla anterior.*

*Por lo indicado para cada activo nuevo que se adquiere, siempre se atiende en el siguiente orden para la asignación de las vidas útiles:*

- 1. La instrucción que nos dé la Coordinación de Tecnología de Innovación sobre la vida útil real del activo adquirido, en la mayoría de los casos para equipos de comunicación es de 5 años.*
- 2. A falta de esa instrucción se atiende el parámetro definido por la Contaduría General de la Nación y que está plasmado en la tabla anterior. Es un estándar de vidas útiles para activos en condiciones normales de funcionamiento.*
- 3. Los equipos que posee el Canal son de Alta Tecnología, lo que deriva en una obsolescencia más acelerada de lo habitual y es por ello que se le da prelación al criterio de los expertos y no al estándar definido por la CGN.*

*Con relación a los efectos financieros y fiscales de ese procedimiento podemos decir lo siguiente:*

- 1. Dentro del plan anual de inversión de Canal históricamente se ha incluido una partida de reposición de equipos, todo ello con recursos que provienen del Fondo Único de las TIC. Financieramente ese procedimiento tiene un impacto muy importante ya que la mayor proporción de la renovación Tecnológica se hace fruto de una subvención estatal, lo que implica que el Canal no tiene, desde el punto de vista financiero, la necesidad de reservar vía depreciación, recursos para reposición de equipos en tanto que la mayoría son repuestos con recursos que no se generan desde su operación.*

*Lo anterior deriva en que el posible impacto financiero que se pueda dar vía depreciación a los estados financieros se neutraliza año tras año mediante la inversión en Tecnología con recursos que provienen de la Nación.*

- 2. Con relación a los efectos tributarios que puedan devenir del tratamiento acelerado de la Depreciación, les confirmamos que el gasto por depreciación del Canal es tratado como no deducible en renta, y eso obedece a que la mayor proporción de equipos son adquiridos con recursos (ingresos) que son considerados como no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, lo que nos obliga a generar un equilibrio entre ambas componentes dado el origen de los recursos.*

*Para concluir creemos en nuestra opinión que el tratamiento financiero y tributario que le estamos dando a la depreciación es correcto, en tanto que para ninguno de los dos frentes se genera un efecto negativo para el Canal.*

*Sin embargo, podemos estudiar la posibilidad de modificar nuestro Manual de Políticas contables disminuyendo las vidas útiles de algunos grupos de activos, entre ellos los de comunicación, para ajustarlos a la realidad económica de esta EICE.*

### **Análisis de la respuesta**

La sociedad se refiere únicamente al grupo de activos de equipo de comunicación, y por lo expresado, si existe una justificación para este tratamiento, por tanto, se retira ese aparte del hallazgo.

Referente, al grupo de equipo de transporte, tracción y elevación, la entidad no se pronuncia, por tanto en ese aparte se confirma como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4**

OBJETIVO ESPECÍFICO No.4
Conceptuar sobre los mecanismos de Control Fiscal Interno diseñados y aplicados en la gestión fiscal desplegada.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

### **Hallazgo No. 11. Liquidación de contratos. (A. D).**

#### **Criterio**

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley.

El Artículo 81 del Manual Interno de Contratación de TELECAFÉ Ltda. Adoptado mediante Resolución No. 025 de 2019. Procedimiento: *“La Liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el contrato, documento de condiciones básicas o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”.*

### Condición

Se observó, en la revisión contractual, que, hasta la fecha de la etapa de ejecución de la Auditoria de Cumplimiento, la Entidad no ha procedido a la suscripción del acta de liquidación, de acuerdo con lo estipulado en su manual de contratación, habiéndose cumplido el plazo el 31 de diciembre de 2020, en los contratos 20, 23, 42, 106 correspondientes a esta vigencia.

Así mismo, se suscribieron de forma extemporánea las actas de terminación y liquidación de mutuo acuerdo de los siguientes contratos:

**Tabla No. 8**  
**Contratos con actas de liquidación extemporáneas**

No. Contrato	Fecha terminación	Fecha máxima para suscribir acta según art 81 Manual contratación	Fecha de terminación y liquidación de mutuo acuerdo
001	31/01/2020	31/05/2020	27/08/2021
002	19/04/2020	19/08/2020	19/07/2021
005	31/12/2020	30/04/2021	No tiene
006	29/02/2020	30/06/2020	27/08/2021
014	31/12/2020	30/04/2021	27/08/2021
015	31/12/2020	30/04/2021	19/07/2021
016	09/03/2020	09/07/2020	19/07/2021
021	31/12/2020	30/04/2021	No se ha firmado el acta por parte del contratista.
038	31/12/2020	30/04/2021	3/08/2021

No. Contrato	Fecha terminación	Fecha máxima para suscribir acta según art 81 Manual contratación	Fecha de terminación y liquidación de mutuo acuerdo
051	15/12/2020	15/04/2021	26/07/2021
060	2/11/2020	2/03/2021	30/07/2021
061	20/12/2020	20/04/2021	27/07/2021
062	18/12/2020	18/04/2021	28/07/2021
064	08/12/2020	08/04/2021	27/07/2021
067	31/12/2020	30/04/2021	No se ha firmado el acta por parte del contratista.
068	14/12/2020	14/04/2021	11/08/2021
069	14/12/2020	14/04/2021	11/08/2021
070	04/12/2020	04/04/2021	26/08/2021
072	17/12/2020	17/04/2021	07/05/2021
074	28/12/2020	28/04/2021	13/08/2021
089	30/12/2020	30/04/2021	19/08/2021
102	30/12/2020	30/04/2021	11/08/2021
104	30/12/2020	30/04/2021	10/08/2021
107	28/12/2020	28/04/2021	09/08/2021
105	30/12/2020	30/04/2021	11/08/2021

Fuente: Tabla elaborada por el equipo auditor con información suministrada por la entidad.

La anterior situación denota deficiencias en la supervisión, control y seguimiento en la ejecución de los contratos, de tal manera que garantice cumplir cabalmente con lo ordenado por el manual de contratación de la entidad, colocando la entidad en situación de riesgo ante eventualidades que se originen por este incumplimiento sistemático por parte de TELECAFE.

La anterior situación se presenta por debilidades en los controles a la terminación y liquidación de los contratos suscritos por TELECAFE, por parte de los involucrados en el proceso contractual. Adicionalmente, puede generar riesgo de pérdida de competencia, para adelantar acciones postcontractuales e incumplimiento de lo estipulado en el manual interno de contratación.

Lo descrito, genera incumplimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por lo cual el hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta de la entidad

*El equipo auditor de la Contraloría General de la República, señala en la observación No. 9 que para los contratos 20, 23, 42 y 106 de 2020, se venció el plazo para la suscripción de la liquidación de los mismos.*

Así mismo, enuncia a través de tabla de datos presente en la misma observación, que la liquidación de los contratos 001, 002, 005, 006, 014, 015, 016, 038, 051, 060, 061, 062, 064, 068, 069, 070, 072, 074, 089, 102, 104, 107 y 105 se realizó de manera extemporánea.

Es importante resaltar que si bien el Manual Interno de Contratación de TELECAFÉ LTDA. señala en su artículo 81 el plazo para liquidar los contratos así:

(...) “Procedimiento: La Liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el contrato, Documento de Condiciones Básicas o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.” (...)

La Ley 1150 de 2007 en su artículo 11, señala que la liquidación de los contratos puede hacerse en cualquier tiempo, dentro de los dos años siguientes al vencimiento de los términos que dicho artículo determina en incisos anteriores, tal como se cita a continuación:

“ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.” (Resaltado y negrillas fuera de texto original).

Dicho lo anterior, se hace necesario expresar que si bien, los contratos mencionados anteriormente no se liquidaron dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación del

*plazo de ejecución; ello no significa que TELECAFÉ LTDA. esté inmersa en alguna falta o contravención legal, teniendo en cuenta que la Ley, específicamente la Ley 1150 de 2007 en su artículo 11, permite que los contratos sean liquidados dentro de los dos años siguientes a la terminación de su plazo de ejecución.*

### **Análisis de la respuesta**

Los argumentos planteados por el ente auditado no desvirtúan la presente observación, puesto que, en cumplimiento de su propio manual de contratación, la entidad se obliga a realizar la liquidación de los contratos dentro del término fijado en el contrato, o documento de condiciones básicas o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto y de no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga, según se establece en el artículo 81.

Respecto a lo estipulado en la Ley 1150 de 2007, tenemos que esta norma no está incluida en el artículo 4 del Manual de contratación que hace referencia a las normas aplicables por TELECAFE, excepto en su artículo 13 y 14 que habla del régimen especial de las empresas Industriales y comerciales del Estado, así mismo, cuando se refieren al artículo 136 del código contencioso administrativo – Decreto 01 de 1984, es preciso anotar que fue derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, de igual forma, este plazo contemplado en estas normas se relacionaban con la caducidad de las acciones y la oportunidad para presentar la demanda contractual.

Este incumplimiento en la realización del acta de liquidación de los contratos indica debilidades en los controles, supervisión y vigilancia por parte de los involucrados en el proceso contractual.

Dado lo anterior, se valida el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO No.5</b>
Evaluar el PLAN DE MEJORAMIENTO de la entidad .

El equipo auditor realizó conjuntamente el seguimiento a las acciones de mejora con corte a 31 de diciembre de 2020, del Plan de Mejoramiento Institucional correspondiente a los hallazgos de la auditoría practicada a la vigencia 2017, obteniendo como resultado:

De las 13 acciones de mejora propuestas por la entidad para subsanar igual número de hallazgos, con corte a 31 de diciembre de 2020, se evaluaron 12, y quedó pendiente de revisión, la efectividad de una acción de mejora, la cual tiene fecha de terminación el 31 de diciembre de 2021. Por lo anterior, se evaluaron 12 de las 13 acciones de mejora propuestas.



Concluida la fase de ejecución del proceso auditor y practicadas las pruebas de auditoría, el equipo auditor pudo confirmarlo, respecto a la efectividad de las acciones, que fueron objeto de validación que, de las doce evaluadas, 5 fueron efectivas y 7 no lo fueron.

Por lo tanto, las acciones propuestas por la entidad y, que fueron suscritas en el Plan de Mejoramiento reportado en el SIRECI, para subsanar las situaciones que dieron origen a los hallazgos objeto de validación fueron efectivas en un 42%.

Por lo anterior, la entidad puede retirar, con respecto al Plan de Mejoramiento correspondiente a la auditoría de cumplimiento realizada en el año 2018 los hallazgos No. 1 Comité de compras, No. 4 análisis de experiencia exigida por la entidad, No. 9 Plan anual de adquisiciones, No. 11 catálogo general de cuentas y No. 13 reconocimiento de obligaciones.

Dado el alto porcentaje de ineffectividad del Plan de Mejoramiento, el cual corresponde a 58% y demás consideraciones presentadas en el hallazgo, se formula hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y solicitud de inicio de Proceso Administrativo Sancionatorio.

### **Hallazgo No. 12. Plan de Mejoramiento (A. D. PAS)**

#### **Criterio**

Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”

Artículo 1. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (...)

Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...)

f. **Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;** (...) (Negrillas fuera del documento original)

Artículo 6. Responsabilidad del control interno. **El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente.** No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, **también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.** (Negrillas fuera del documento original)

### **Decreto 1499 de 2017 Modelo Integrado de Planeación y Gestión**

Artículo 1. Sustituir el [Título 22](#) de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 2.2.22.3.2. Definición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

ARTÍCULO 2.2.22.3.3. Objetivos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, tendrá como objetivos: (...)

3. Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua.

5. Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño.

### **Procedimiento acciones correctivas y oportunidades de mejora Versión 01. 23 de agosto de 2018**

4. Condiciones Generales (...)

4.2 Las acciones de mejora se establecen para fortalecer el desempeño de la organización y aumentar la capacidad para cumplir con los requisitos de los clientes y partes interesadas. (...)

### **Decreto 403 de 2020. “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”**

#### Título IX Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal

Artículo 78. Naturaleza. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y

legales del control y la gestión fiscal. (...)

Artículo 81. De las conductas sancionables. Serán sancionables las siguientes conductas:

c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal.

**Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-39 de 2020 “Por la cual se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.”**

**Artículo 6. Conductas sancionables.** Son sancionables por la Contraloría General de la República, las siguientes conductas: a) Incurrir en violación de los principios constitucionales y legales del control o de la gestión fiscal, cuando así se concluya de los resultados de la vigilancia y del control fiscal. b) Omitir o no asegurar oportunamente fondos, valores o bienes o no lo hicieren en la cuantía requerida, teniendo el deber legal, reglamentario, contractual o estatutario de hacerlo. **c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por la Contraloría General de la República.** (Negrilla fuera del documento original)

**Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-42 de 2020 “Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).”**

## Capítulo VI Planes de Mejoramiento

Artículo 38. Definición. Es el instrumento que contiene la información del conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de vigilancia y control fiscal o entidad territorial, en un período determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio de una actuación fiscal.

Artículo 39. Responsables. Son responsables de suscribir el plan de mejoramiento, el representante legal de la entidad a la cual se le ha realizado una actuación fiscal.

Artículo 40. Contenido. Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), sobre la gestión fiscal realizada y las acciones de mejora tendientes a subsanar las causas de los hallazgos formulados por la Contraloría General de la República.

Cada entidad que presente plan de mejoramiento debe rendir un avance del mismo semestralmente.

Artículo 43. Revisión del Plan de Mejoramiento y avances. La Contraloría General de la República mediante actuaciones fiscales emitirá un concepto o calificación sobre el

avance de los planes de mejoramiento, que podrá incorporarse al informe de auditoría o de manera independiente.

### **Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único.**

Artículo 34. 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.

### **Condición**

Evaluada la efectividad del plan de mejoramiento suscrito por el canal regional se encontró que, de las 12 acciones evaluadas con corte a 31 de diciembre de 2020, persisten las deficiencias, en 7 de ellas. (Ver tabla No 9. Efectividad del Plan de Mejoramiento).

Situación que evidencia la ineffectividad del Plan de Mejoramiento; y según el artículo 6 literal c de la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-39, se tipifica como conducta sancionable el omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por la CGR.

Por otra parte, se encontró que la situación es recurrente, algunas de las debilidades han sido advertidas por la oficina de control interno en sus informes y según la revisión de los resultados de las dos últimas auditorías realizadas a TELECAFE en los años 2014 y 2018, se encontraron hallazgos similares a las situaciones detectadas en la presente auditoría, y deja en evidencia, la ineffectividad de las acciones correctivas propuestas por la entidad. (Ver Tabla No. 10 Resumen Hallazgos auditorías CGR años 2014 y 2018)

Lo mencionado, se presenta, por cuanto, si bien la entidad suscribe oportunamente las acciones del Plan de Mejoramiento, estas son ineffectivas, al no ser acatadas por el personal de la entidad, y/o porque que las acciones propuestas no son suficientes para subsanar las deficiencias, circunstancia, que permite que las causas de los hallazgos no se subsanen y se presenten reiteradamente, afectando el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y solicitud de inicio de Proceso Administrativo Sancionatorio.

### **Tabla No. 9**

### Efectividad del Plan de Mejoramiento

Cód Hallazgo	Descripción	Causa del hallazgo	Acción de mejora	Actividades / fecha de terminación	¿La debilidad persiste?	Comentarios Equipo auditor
3	Debilidad de seguimiento y control al cumplimiento del objeto del contrato 167 de 2017	Debilidades en la supervisión de los contratos, ya que no se evidencia un adecuado seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas, previo recibo a satisfacción de los bienes y servicios y expedición de certificaciones de cumplimiento para pago.	*Diseñar e implementar el Manual de Supervisión *Crear y estandarizar un formato de entrega de informes por parte del contratista y de supervisor	30/06/2019	Si	*La entidad no ha implementado el Manual de Supervisión, cuenta con un documento denominado Guía de Interventoría el cual fue modificado por última vez en diciembre de 2018. *Si bien la entidad cuenta con formatos de entrega de informes para contratista y formato entrega de informes para supervisores, en la presente vigencia se formuló nuevamente observación relacionada con la debilidad de los informes y en general las actividades de supervisión. *También se formuló en la presente auditoría, observación relacionada con presunto incumplimiento de objeto contractual.
5	Debilidades en las labores de supervisión	1. Debilidades en las labores de supervisión que deben efectuar las personas designadas por TELECAFÉ, para realizar el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas. 2. Debilidades en los mecanismos de control asociados a la etapa contractual de los procesos contractuales desarrollados por TELECAFÉ, fase donde se debe realizar el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas. 3. Debilidades en el Sistema de Control interno en sus componentes <b>Actividades de control</b> , por el no cumplimiento de las funciones de supervisión y <b>Actividades de Monitoreo</b> , por el no seguimiento oportuno a la gestión de los riesgos y controles.	*Diseñar e implementar el Manual de Supervisión *Actualización de la matriz de riesgos del Canal (riesgos asociados al nuevo modelo de negocio y los respectivos controles). * Actualizar el programa de auditorías de control interno (seguimiento a la gestión de riesgos y controles)	30/06/2019	Si	*La entidad no ha implementado el Manual de Supervisión, cuenta con un documento denominado Guía de Interventoría el cual fue modificado por última vez en diciembre de 2018. *En el mapa de riesgos de la entidad vigencia 2020, si se encuentran identificados posibles riesgos asociados a la línea complementaria de negocios. *En los informes de auditoría de Control Interno, se evidencian recomendaciones relacionadas con las debilidades identificadas en cuanto a las actividades de supervisión, sin embargo, las debilidades persisten. *En la presente auditoría de cumplimiento a TELECAFÉ vigencia 2020, se formuló nuevamente observación relacionada con la debilidad de las actividades de supervisión.

Cód Hallazgo	Descripción	Causa del hallazgo	Acción de mejora	Actividades / fecha de terminación	¿La debilidad persiste?	Comentarios Equipo auditor
6.	Expedientes contractuales	Falencias en la gestión documental de los expedientes contractuales, ya que no existen criterios unificados en la Entidad para la conformación de los mismos. Los expedientes que contienen la información de contratos revisados no contienen todos los documentos relevantes que sirven de soporte a las distintas fases del proceso de contratación, tampoco se ordenan de manera secuencial y cronológica, situación que afecta el principio de unidad documental, el orden original y en consecuencia el valor probatorio de los mismos.	*Diseñar procedimiento para la conformación de expedientes contractuales de la Entidad *Ajustar las tablas de retención documental de acuerdo con el manejo de los expedientes contractuales *Capacitar al personal en el manejo de Gestión documental de acuerdo con la normatividad	31/12/2019	Si	La entidad cuenta con el Procedimiento Organización de Expedientes Contractuales versión 01 de 31 de octubre de 2019, sin embargo, mediante la revisión de los expedientes contractuales por parte del equipo auditor, se evidenció el incumplimiento de lo establecido en este procedimiento, situación que dio lugar a formulación de observación.
7	Reconocimiento y pago de valores económicos al contratista, sin los respectivos soportes que permitan evidenciar la ejecución de recursos, en el contrato No. 040 de 2017	Debilidades en la labor de planeación de la actividad contractual representadas en la ausencia de la descripción detallada de los bienes y servicios a adquirir y su valor unitario, además de las falencias presentadas en la labor de supervisión de la ejecución contractual, y en la falta de exigencia de los informes y soportes de ejecución parciales y final, que debían ser presentados por el contratista como soporte de las facturas de pago.	*Actualizar el Manual Interno de Contratación (descripción del documento denominado justificación o estudio previo el cual debe contener la descripción expresa de la necesidad a contratar, así como el detalle que deben contener las cotizaciones). *Manual de Supervisión	30/06/2019	Si	*La entidad no ha implementado el Manual de Supervisión, cuenta con un documento denominado Guía de Interventoría el cual fue modificado por última vez en diciembre de 2018. *En los informes de auditoría de Control Interno, se evidencian recomendaciones relacionadas con las debilidades identificadas en cuanto a las actividades de supervisión y a los estudios previos, sin embargo, las debilidades persisten. *En la presente auditoría de cumplimiento a TELECAFÉ vigencia 2020, se formularon tres observaciones que apuntan a la misma situación, una relacionada con debilidades en la supervisión de contratos, otra con los estudios de mercado y otra con el pago sin el cumplimiento del objeto contractual.

Cód Hallazgo	Descripción	Causa del hallazgo	Acción de mejora	Actividades / fecha de terminación	¿La debilidad persiste?	Comentarios Equipo auditor
8	Debilidades en el análisis del sector efectuado en el proceso de planeación de la actividad contractual	Incumplimiento del deber de planeación del proceso contractual, y del acatamiento de la normatividad aplicable, así como por la inexistencia de procedimientos internos claros, que determinen la forma como se efectúa el análisis del sector para la adquisición de los bienes, servicios y obras requeridos por la Entidad	Actualizar el Manual Interno de Contratación (relacionado con Escrito de Justificación o estudios previos).	30/06/2019	Si	Si bien la entidad tiene definido en el manual de contratación lo referente a los estudios previos, según la revisión de la muestra contractual seleccionada, se encontró que las debilidades persisten, principalmente en los estudios de mercado, la situación fue objeto de observación en la presente auditoría de cumplimiento por parte del equipo auditor.
10	Planeación contractual	Debilidades en la planeación contractual y potencia riesgos frente a la debida eficiencia del proceso contractual, que pueden afectar el seguimiento y control de supervisión	Actualización del Manual Interno de Contratación (lo referente al escrito de Justificación o estudios previos debidamente diligenciados por el área que requiere el servicio)	30/06/2019	Si	Si bien la entidad tiene definido en el manual de contratación lo referente a los estudios previos, según la revisión de la muestra contractual seleccionada, se encontró que las debilidades persisten, en cuanto a lo relacionado con los estudios de mercado, la situación fue objeto de observación en la presente auditoría de cumplimiento por parte del equipo auditor. Adicionalmente, se formuló observación relacionada con la falta de una adecuada definición del objeto y la justificación en lo relacionado con las órdenes de gasto. Situaciones que evidencian que persisten falencias en cuanto a la planeación contractual.
12	Reconocimiento tarifas de impuestos	Debilidades del control interno y a la no aplicación de la tarifa establecida en la normatividad aplicable	Capacitación en Actualización Tributaria	30/06/2019	Si	Se encontró que persiste la debilidad; durante el ejercicio del proceso auditor, se formuló observación relacionada con un contrato de obra que se clasificó como orden de servicios, por lo tanto, no se descontó lo correspondiente a la estampilla Prouniversidad que es un tributo propio de los contratos de obra.

Fuente: Tabla elaborada por el equipo auditor con información suministrada por la entidad.

**Tabla No. 10**  
**Cuadro Resumen Hallazgos auditorías CGR años 2014 y 2018**

<b>Auditoría año 2014 a la vigencia 2013</b>		
<b>No. Hallazgo</b>	<b>Incidencia</b>	<b>Hallazgo</b>
1	A	Debilidades en los estudios previos de contratos.
2	A	Debilidades en labores de supervisión
3	A	Ejecuciones presupuestales de gastos
4	A	Clasificación contable de gastos, contrario a la dinámica de la cuenta
5	A	No contabilización de retenciones en la fuente practicadas (Beneficio de auditoría)
6	A	No registro de rendimientos financieros
<b>Auditoría año 2018 a la vigencia 2017</b>		
<b>No. Hallazgo</b>	<b>Incidencia</b>	<b>Hallazgo</b>
1	A	Comité de compras
2	A, D, F	Reconocimiento y pago de valores económicos al contratista, sin los respectivos soportes que permitan evidenciar la ejecución de recursos, en el contrato No. 014 de 2017.
3	A, D, IP	Debilidad de seguimiento y control al cumplimiento del objeto contractual contrato 167 de 2017 (A,D,IP)
4	A, D	Análisis de experiencia exigida por la entidad
5	A, D	Debilidades en labores de supervisión
6	A, OI	Expedientes contractuales
7	A, D, IP	Reconocimiento y pago de valores económicos al contratista, sin los respectivos soportes que permitan evidenciar la ejecución de recursos, en el contrato No. 040 de 2017
8	A	Debilidades en el análisis del sector efectuado en el proceso de planificación de la actividad contractual
9	A	Debilidades en la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones y en la publicación de la actividad contractual en el SECOP
10	A	Planeación Contractual
11	A	Catálogo General de Cuentas
12	A, OI	Reconocimiento tarifas de impuestos
13	A, D	Reconocimiento de Obligaciones

Fuente: Tabla elaborada por el equipo auditor con base en informes de auditoría años 2014 y 2018.



## Respuesta de la entidad

TELECAFE, se pronunció frente a la observación No. 7 con oficio recibido el 28 de octubre de 2021 en los siguientes términos:

- *Cod hallazgo 3 y 5 “la entidad no ha implementado el Manual de supervisión, se formuló en la presente auditoría observación relacionada con presunto incumplimiento del objeto contractual” sobre el comentario del equipo auditor cabe aclarar que TELECAFÉ cuenta con “Guía de Supervisión e Interventoría” por lo que el solo cambio de denominación no determina la inexistencia de la herramienta; en cuanto a las debilidades en supervisión, estas se generan con el fin de continuar con las mejoras en cada uno de los procesos dentro del canal, y evitar riesgos al respecto de posibles incumplimientos, tal y como se estipulan en los mapas de riesgos de la entidad, no quiere decir esto que se hubiera materializado el riesgo indicado, pues el presunto incumplimiento del objeto contractual comunicado en una observación se aclararon los elementos de interpretación que había generado la Contraloría, por lo que su materialización no se ha consolidado.*
- *Cod 6 “conformación de expedientes contractuales” se explica en las respuestas dadas en la observación 11 la existencia de “Testigo o referencia cruzada” criterio bajo el cual tenemos varios documentos bajo custodia de diferentes dependencias sin querer decir esto que no se están cumpliendo los supuestos de integridad de los expedientes contractuales.*
- *Cod 7, 8 y 10 Debilidades en supervisión, estudios de mercado, planeación contractual, en los tres apartes si bien se comunicaron observaciones, estas siguen en proceso de análisis por parte de la Contraloría, pues es importante indicar que, tal y como se han desarrollado las diferentes respuestas, no consideran completamente el carácter de empresa industrial y comercial del estado regida por el derecho privado.*

## Análisis de la respuesta de la entidad

Sobre el primer punto de la respuesta, TELECAFE argumenta que “cuenta con “Guía de Supervisión e Interventoría” por lo que él solo cambio de denominación no determina la inexistencia de la herramienta”; al respecto, TELECAFE en las actividades de cuatro acciones de mejora para la misma cantidad de hallazgos, plantea como **una** de varias actividades propuestas lo siguiente “*Creación, aprobación, socialización e implementación del Manual de Supervisión.*” Por lo tanto, es la misma entidad, la que plantea la creación del Manual de Supervisión, siendo importante aclarar, que estas actividades tienen fecha de inicio 1 de enero de 2019, es decir, que con una fecha de inicio posterior a la fecha de la Guía de Supervisión e Interventoría (20 dic 2018), TELECAFE se planteó como actividad la creación del Manual de Contratación de la entidad.

Aunque la mera creación del Manual de Contratación no es garantía para lograr la efectividad de las acciones de mejora, esta actividad, sí constituye una herramienta importante para lograr la efectividad del plan de mejoramiento.

Con respecto a los dos puntos adicionales y una vez analizadas las respuestas de TELECAFE, se encontró que todas las observaciones que presentaron relación con las acciones evaluadas para la efectividad del plan de mejoramiento, fueron confirmadas

como hallazgos.

Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y solicitud de inicio de Proceso Administrativo Sancionatorio.

#### 4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO No.6
Evaluar la inversión y contratación asociada, conforme a la normatividad aplicable, para garantizar la inclusión de la población en situación de discapacidad.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

#### **Hallazgo No. 13. Presupuesto, Planes y Programas para Personas con Discapacidad. (A)**

##### **Criterio**

**Ley Estatutaria 1618 de 2013. “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.**

Artículo 5. Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión. Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local, en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad, son responsables de la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad, debiendo asegurar que todas las políticas, planes y programas, garanticen el ejercicio total y efectivo de sus derechos, de conformidad con el artículo 3o literal c), de Ley 1346 de 2009. Para tal fin, las autoridades públicas deberán, entre otras, implementar las siguientes acciones: (...)

2. La Nación, los departamentos, distritos, municipios y localidades, de acuerdo con sus competencias, así como todas las entidades estatales de todos los órdenes territoriales, incorporarán en sus planes de desarrollo tanto nacionales como territoriales, así como en los respectivos sectoriales e institucionales, su respectiva política pública de discapacidad, con base en la Ley 1145 de 2007, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, y así mismo, garantizar el acceso real y efectivo de las personas con discapacidad y sus familias a los diferentes servicios sociales que se ofrecen al resto de ciudadanos.

3. Asegurar que en el diseño, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación de sus planes, programas y proyectos se incluya un enfoque diferencial que permita garantizar que las personas con discapacidad se beneficien en igualdad de condiciones y en términos

de equidad con las demás personas del respectivo plan, programa o proyecto.

4. Incorporar en su presupuesto y planes de inversiones, los recursos necesarios destinados para implementar los ajustes razonables que se requieran para que las personas con discapacidad puedan acceder a un determinado bien o servicio social, y publicar esta información para consulta de los ciudadanos. (...)

10. Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local incluirán en sus presupuestos anuales, en forma progresiva, en el marco fiscal a mediano plazo, las partidas necesarias para hacer efectivas las acciones contenidas en favor del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

**Resolución No. 001 de 1 de enero de 2020 “Por la cual se desagrega el presupuesto de TELECAFÉ Ltda. Para la vigencia fiscal del año 2020, aprobado mediante Resolución No. 003 del 19 de diciembre de 2019, del Consejo Superior de Política Fiscal “CONFIS”.**

**Resolución No. 023 de 24 de enero de 2020 “Por medio de la cual se adopta el Plan Estratégico 2020-2023 para TELECAFÉ Ltda.”**

### **Condición**

Se determinó que TELECAFÉ no está dando aplicación a la Ley 1618 de 2013, cuyo objeto es, garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acciones afirmativas y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en la revisión del presupuesto de TELECAFÉ para la vigencia 2020 y del Plan Estratégico 2020-2023 para TELECAFÉ Ltda. No se encontró **en su presupuesto, planes, programas y proyectos, un enfoque diferencial que permitiera garantizar que las personas con discapacidad se beneficiaran en igualdad de condiciones y en términos de equidad con las demás personas de los servicios de TELECAFE.**

Si bien la entidad da cumplimiento a lo establecido en la Resolución 350 de 2016, que tiene que ver con el acceso de las personas con dificultades auditivas al servicio de televisión. Lo ordenado por el artículo 5 de la Ley 1618, comprende, además de la inclusión en cuanto a los programas televisivos del canal, que se advierta un enfoque diferencial en los procesos de la entidad, por medio de acciones afirmativas presentes desde la dirección estratégica, además de la incorporación y diferenciación de recursos por medio del presupuesto.

Se da por inobservancia desde la dirección estratégica del canal, de lo ordenado en el artículo 5 de la Ley 1618 de 2013.

Lo anterior, puede impedir la garantía de los derechos de las personas con discapacidad y su real y efectiva interacción con la sociedad.

### **Respuesta de la entidad**

*“Esta situación será evaluada y tomada en cuenta, dentro de las gestiones de planeación estratégica de la entidad.”*

### **Análisis de la Respuesta de la entidad**

La Entidad, se pronunció frente a la observación No. 7 con oficio recibido el 28 de octubre de 2021.y acepta la observación al manifestar que *“Esta situación será evaluada y tomada en cuenta, dentro de las gestiones de planeación estratégica de la entidad.”*

Por lo anterior, se valida como hallazgo.