

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO
IPSE-20211200041253



PARA: JULIANA CAROLINA LOPEZ CASTRO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

DE: JEFE GRUPO DE CONTROL INTERNO

ASUNTO: Informe Final Auditoría Cumplimiento de lo dispuesto en los manuales internos de supervisión e interventoría.

Una vez revisada la respuesta a las observaciones contenidas en el informe preliminar de la auditoría del asunto, procedemos hacer entrega del Informe final para la estructuración del Plan de Mejoramiento en el Formato IPSE AU-F08 sobre las observaciones que se mantienen, para lo cual desde este grupo estaremos dispuestos a brindar el apoyo que ustedes requieran.

Es importante como preámbulo a las decisiones de este informe, señalar que en cumplimiento de la normatividad vigente, para dar inicio a la auditoría se realizó reunión de apertura donde se expuso el programa general de auditoría en el cual se informó de los objetivos y alcance de la misma, teniendo en cuenta que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la ejecución del objeto contratado a través de un interventor o un supervisor, según corresponda; con la finalidad de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual.

En este sentido queda claro el objetivo específico de la misma, cual fue verificar que el manual de supervisión e interventoría que se encuentra en el SGI este actualizado con base en las normas vigentes, tomando una muestra aleatoria de contratos para realizar seguimiento a los informes de los supervisores e interventores, para establecer si cumplen con las obligaciones que ello contiene.

En desarrollo de la auditoría se evidencio que le día 17 de septiembre de 2021 se realizó el último ajuste al manual de supervisión e interventoría en el SGI por parte del Grupo de gestión Contractual a cargo del Dr. Andrés Corredor Ávila con la aprobación de la Oficina Asesora Jurídica.

Después de revisar los soportes por ustedes suministrados y los argumentos expuestos en la respuesta a las observaciones y considerando, que la Resolución 20211300001435 del 20 de mayo de 2021 por la cual se establecen los grupos internos de trabajo del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No interconectadas (IPSE), en su artículo 8 estableció y organizó en la Oficina Jurídica al Grupo de Gestión Contractual, el cual tiene entre sus funciones y responsabilidades, realizar seguimiento y



IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO IPSE-20211200041253



coordinación de los procesos contractuales verificando el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de contratación pública y el manual de contratación de la entidad entre otros, por lo cual, presentamos las observaciones que se mantienen una vez realizado el análisis correspondiente así:

1-OBSERVACIONES HECHAS A CONTRATOS EN MUESTRAS

Contrato 002 de 2021 Observación Control Interno.

Observación 1-En el SECOP solamente aparece publicado el primer informe del contratista con los soportes del pago efectuado, de los demás pagos no se pudo evidenciar ni informes ni soportes publicados, desconociendo lo señalado en el Manual de Supervisión e Interventoría Numeral 6.3 punto 17.

Contrato 011 de 2021 Observación Control Interno.

Observación 1-En SECOP solamente aparece publicado el primer informe del contratista con los soportes del pago efectuado, de los demás pagos no se pudo evidenciar ni informes ni soportes publicados, desconociendo lo señalado en el Manual de Supervisión e Interventoría Numeral 6.3 punto 17.

Frente a estos dos contratos como respuesta a estas observaciones se anexa imagen de publicación en SECOP del contrato **021 de 2021, el cual no fue objeto de observaciones** en esta auditoría, no presentando respuesta a la observación al contrato 002 de 2021.

En consecuencia, la observación se mantiene por no haberse desvirtuado la misma.

Contrato 064 de 2021. Observaciones de Control Interno.

Observación 2-Se evidencia en el sistema Orfeo, para ninguno de los pagos realizados se encontró un informe del supervisor tal como lo indica el Manual de Supervisión e Interventoría numeral 6.3 punto 18. Solo se encuentra el formato CO-F73 informe del contratista.

Observación 3-En SECOP no se pudo evidenciar la publicación de los informes correspondientes a los pagos efectuados ni sus respectivos soportes.

Para las observaciones 2 y 3, que son similares a otras de este informe, la auditoría dará una respuesta en el numeral 2 de éste, dado que son observaciones comunes en varios contratos aquí analizados.



IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO IPSE-20211200041253



Contrato 083 de 2021. Observación de Control Interno.

Observación 1. En el estudio previo de radicado 14053 numeral 5.2 "Relación de Contratos SECOP", se observa en cuadro Excel una relación de dos (2) contratos para establecer el rango del valor a contratar, sin número de contrato que permita evidenciar la veracidad de la información extractada del SECOP.

Se mantiene la Observación dado que, de acuerdo a los lineamientos de los estudios previos, se solicita la información reportada en SECOP y entre ellos identificar el número del contrato, para facilitar la consulta y verificación de la información allí suministrada.

Observación 2. En el SECOP se pudo evidenciar la publicación únicamente del primer pago y sus soportes correspondientes, faltando la información de los demás pagos.

Respecto a esta observación esta auditoria se pronunciará al final de este informe dado estas observaciones son comunes a varios contratos analizados.

Contrato 038 de 2020 Observaciones Control Interno.

Observación 2. En los documentos adjuntos para los pagos 1 al 7, los documentos no son legibles en el anexo No 1.

Se mantiene la Observación por incumplimiento de los requisitos de elegibilidad y calidad de la información publicada.

Observación 3. En SECOP, solamente aparecen publicados los informes de los primeros dos pagos al contrato, exceptuando el informe del supervisor.

Respecto a esta observación esta auditoria dará una respuesta en el numeral 2 de éste, dado que son observaciones comunes en varios contratos aquí analizados.

Contrato 060 de 2020. Observaciones de Control Interno.

Observación 1. En SECOP no aparecen publicados los informes del contratista ni los soportes de los pagos efectuados.

Respecto a esta observación esta auditoría dará una respuesta en el numeral 2 de éste, dado que son observaciones comunes en varios contratos aquí analizados.



IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO IPSE-20211200041253



Observación 2. En el numeral 5.3.1 FORMA DE PAGO de los estudios previos, establece que se realizará en pagos mensuales con corte a fin de mes y que, para efectos del contrato, el computo de los meses será de 30 días calendario y como tal quedo establecido en el Contrato 082-2020. El 2 de diciembre de 2020 el contratista presenta el informe de prestación de servicios del periodo comprendido entre el 29 de octubre al 30 de noviembre de 2020, o sea 33 días, que le son certificados y autorizado su pago en la misma fecha por el supervisor, situación que desconoce lo establecido tanto en los estudios previos como en el contrato en lo referente al cumplimiento de la forma de pago.

Se mantiene la Observación por no haber sido desvirtuada.

Observación 3. Sumado a lo anterior, acompaña el contratista dentro de los documentos aportados como soporte de pago, cuenta de cobro de fecha 2 de noviembre de 2020 (Tres días después de haber comenzado el contrato 29 de octubre) por valor de \$5.866.666,67, por concepto de pago del periodo 29 de octubre al 30 de noviembre de 2020 sin que se haya ordenado corregirla ya que contiene un error en su fecha.

Se mantiene la Observación por no haber sido desvirtuada.

Observación 4. El 15 de diciembre el contratista presenta cuenta de cobro e informe de prestación de servicios para el periodo comprendido entre el 1 al 28 de diciembre de 2020, la cual es certificada y aprobado su pago por parte del supervisor el 21 de diciembre de 2020.

Respecto a esta Observación, dado que la Contraloría General de la República en su Auditoria de Cumplimiento ha realizado la misma observación, quedamos en espera a que el ente de control se pronuncie respecto al tema.

Observación 5. El 2 de febrero de 2021 el contratista solicita certificación sobre el cumplimiento del contrato, la cual expide el grupo de Gestión Contractual un día después, donde se hace constar que el contrato 082- 2020 se inició el 21 de abril de 2020, consignando información errónea dado que el inicio del contrato fue el 29 de octubre de 2020. De acuerdo a recomendación de esta auditoria debe darse alcance a esta certificación, dado que la misma puede ser utilizada para el cumplimiento de experiencia por parte del contratista.

Esta Observación se mantiene por cuanto el grupo de Contratación no la controvertió.

Contrato 084 de 2020. Observaciones de Control Interno.



IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO IPSE-20211200041253



Observación 1. Este contrato estableció en su cláusula forma de pago, que cancelará el valor del contrato en pagos mensuales o proporcionales a los días efectivamente ejecutados con corte a fin de cada mes, señalando que para efectos del contrato el computo de los meses será de 30 días calendario.

Se mantiene la Observación ya que los argumentos presentados en la respuesta presentada no desvirtúa la misma.

Observación 2. El inicio del contrato fue el 29 de octubre de 2020. La primera certificación y autorización para pago firmada el 7 de diciembre de 2020 por parte del Supervisor, se efectúa para el periodo comprendido entre el 29 de octubre y el 30 de noviembre, es decir por 33 días. La situación antes descrita, desconoce lo establecido en el contrato en lo referente al cumplimiento de la forma de pago.

La Observación se mantiene ya que el pronunciamiento expuesto, no controvierte lo observado.

Observación 3. El primer Informe de actividades del contratista adjunto al radicado N 20201330078492 del 7 de diciembre de 2020, presentado en el documento FORMATO INFORME DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS para el periodo comprendido entre el 29 de octubre a 30 de noviembre de 2020, tiene como fecha el 7 de octubre de 2020.

La Observación se mantiene ya que el pronunciamiento expuesto, no controvierte lo observado.

Observación 4. El 15 de diciembre el contratista presenta cuenta de cobro e informe de prestación de servicios para el periodo comprendido entre el 1 al 28 de diciembre de 2020, la cual es certificada y aprobado su pago por parte del supervisor el 21 de diciembre de 2020; esta auditoria se cuestiona sobre la viabilidad y legalidad de autorización de pago anticipado a una cuenta de cobro.

La Observación se mantiene ya que el pronunciamiento expuesto, no controvierte lo observado.

Observación 5. El informe de prestación de servicios rendido por el contratista sobre el cumplimiento del contrato para el periodo comprendido entre el 1 al 28 de



IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO IPSE-20211200041253



diciembre de 2020 es del 14 de diciembre.

La Observación se mantiene ya que el pronunciamiento expuesto, no controvierte lo observado.

Observación 7. Aparece en el expediente certificación global de cumplimiento del supervisor de fecha 28 de diciembre de 2020, referente a varios contratos a su cargo, entre ellos el aquí referenciado, donde certifica que los mismos cumplieron a satisfacción los servicios objeto de los contratos, verificando el pago de seguridad social.

Respecto a esta Observación, dado que la Contraloría General de la Republica en su Auditoria de Cumplimiento ha realizado la misma observación, quedamos en espera a que el ente de control se pronuncie respecto al tema.

Observación 8. En SECOP No se tiene registro de documentos de ejecución del contrato, en la carpeta "DOCUMENTOS.zip".

Respecto a esta observación esta auditoría dará una respuesta en el numeral 2 de éste, dado que son observaciones comunes en varios contratos aquí analizados.

Contrato 108 de 2020. Observaciones Control Interno

Observación 1. En los estudios previos realizados para esta contratación contemplados en el Radicado IPSE- 20201100040493 y que aparecen el Orfeo con fecha 20 de noviembre de 2020, se estableció en su numeral 3.4. que el plazo de ejecución será a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, sin sobrepasar el 30 de diciembre de 2020 sin definir la fecha inicial del contrato.

Respecto a esta observación esta auditoria la mantiene pues la respuesta no desvirtúa la misma.

Observación 2. El valor del contrato a celebrar según se evidencio en su numeral 5.3 y de acuerdo a lo estudios de mercado realizado por la entidad fue de DOCE MILLONES DE PESOS (\$12.000.000), que se pagarían al contratista en mensualidades vencidas por valor de OCHO MILLONES DE PESOS (\$8.000.000) con corte a fin de cada mes; al revisar el expediente contractual dentro de los documentos del contratista registrados en Orfeo el 3 de diciembre de 2020, encontramos la propuesta del contratista de fecha 11 de noviembre por valor de DIECIOCHO MILLONES DE PESOS MCTE. (\$18.000.000.00), que se pagaría por mensualidades vencidas por valor de NUEVE MILLONES DE PESOS MCTE. (\$9.000.000.00) y Un (1) pago proporcio-



IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO IPSE-20211200041253



nal por los días de prestación del servicio sobre la base mensual de NUEVE MILLONES DE PESOS MCTE. (\$9.000.000.00).

Dado que los estudios y demás documentos previos son el soporte para elaborar el contrato, y que en este proceso los mismos establecieron pagos mensuales de 8 Millones de pesos, esta información no coincide con la propuesta realizada por el contratista por Nueve Millones de pesos mensuales, la cual no debería haber sido considerada ya que desbordaba lo establecido en los estudios previos, que están estrechamente ligados a uno de los principios más relevantes de la contratación estatal, como lo es el de la planeación.

Esta observación de auditoría se mantiene pues la respuesta no desvirtúa la misma.

Observación 5. En SECOP no se tiene registro de documentos de ejecución del contrato 108-2020

Respecto a esta observación esta auditoría dará una respuesta en el numeral 2 de éste, dado que son observaciones comunes en varios contratos aquí analizados.

Orden de Compra 57985 de 2020. Observaciones de Control Interno.

Observación 1. En el expediente contractual se evidencia el acta de inicio IPSE No 20201330003286 de la Orden de Compra 59785 del 20 de noviembre de 2020, firmada por el supervisor Johana Pinzón Correa y Carlos Andrés Duarte Valenzuela Representante Legal de la Unión Temporal Eco limpieza, sin embargo, el número no corresponde al proceso.

Se mantiene la observación, pues la respuesta no desvirtúa la misma.

Observación 2. No es claro la finalidad de esta acta, dado que quienes intervienen en ella manifiestan haber acordado dar inicio a la ejecución de la O.C No 57985 a partir del 17 de noviembre de 2020, es decir, de forma retroactiva 4 días antes de firmado este documento.

Se mantiene la observación, pues la respuesta no desvirtúa la misma.

2. OBSERVACIONES GENERALES

Observación 2.1

De acuerdo al numeral 6.3 del Manual de supervisión e interventoría en el literal 17 "Verificar que los informes del contratista debidamente aprobados se encuentren



IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO IPSE-20211200041253



publicados en el SECOP y en el expediente en el sistema ORFEO”.

Esta auditoria pudo evidenciar que este compromiso no se cumple por cuanto en la mayoría de contratos seleccionados en la muestra se pudo evidenciar que no existe la publicación de los informes de los contratistas en SECOP, mientras que en Orfeo se observa un cumplimiento parcial a este requisito y encontramos en la revisión documental practicada diversidad de documentos inválidos, como cuentas de cobro erradas y corregidas con posterioridad, documentos sin firmas, duplicidad de documentos y documentos ilegibles entre otros; en términos generales en el sistema Orfeo se suben muchos documentos que no corresponden o cuyo diligenciamiento no es el correcto sin que exista un control para ello.

Esta Auditoria no pudo evidenciar que desde el grupo de gestión contractual se realizaran las acciones aquí planteadas a saber, correos electrónicos enviados a contratistas, publicación en Intranet de “GUIA PARA PUBLICAR EL INFORME DE ACTIVIDADES MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS DEL IPSE, así como la inclusión de la obligatoriedad de la publicación de los documentos en la GUÍA DE BIENVENIDA PARA CONTRATISTAS”. Como lo evidenciamos en pantallazos siguientes tomados el 8 de noviembre de 2021.





IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO IPSE-20211200041253



Además, en el Sistema de Gestión Integral del IPSE para el grupo de contratación, se encuentran los procedimientos de las diferentes modalidades de contratación expuestos, los cuales fueron revisados, se encontró que en la etapa precontractual registra al abogado designado como responsable de las publicaciones en el SECOP, al igual que en la etapa contractual y pos contractual.

Por las razones antes mencionadas, se puede concluir que dentro del Sistema de Gestión Integral existe un responsable de la publicación de la información de las diferentes etapas del proceso contractual en SECOP; obligación está a la cual le hace seguimiento el supervisor o Interventor del contrato según lo establece el Manual.

Por lo expuesto esta Observación se mantiene.

Observación 2.2.

En el Manual de Supervisión e Interventoría IPSE CO-M03 actualizado de fecha 24 de febrero de 2021 en el numeral 6.3. OBLIGACIONES GENERALES DEL SUPERVISOR E INTERVENTOR número 18 “Elaborar y enviar los informes con la periodicidad y con la información mínima exigida, que permitan conocer el avance, recomendaciones, dificultades en la ejecución del contrato o convenio”.

Esta auditoría pudo evidenciar que no existe informe del supervisor dentro de los soportes de ningún contrato, y que en el SGI no existe un formato específico o definido para presentar el mismo. Además, observamos que el formato IPSE CO-F73 “Formato Informe Contratistas”, modificado el 31/08/2021, se está utilizando para suplir el informe del supervisor al colocar allí su visto bueno, y así dar cumplimiento numeral 6.3. del Manual de Supervisión e Interventoría, sin que se cumpla con la generación de recomendaciones y reporte de dificultades que se puedan presentar en desarrollo de los contratos.

Por lo anterior se evidencia el incumplimiento del numeral 18 de las obligaciones de los supervisores e interventores.

Observación 2.3.

Se pudo observar que hace falta seguimiento a la gestión de liquidación y cierre de contratos pendientes, tal como lo concluye el ejercicio realizado con la muestra seleccionada, conformada por nueve (9) contratos pendientes por liquidar, en la cual se pudo observar que, en tres de estos (3) ya se realizó acta de cierre, en cuatro (4) el proceso de acta de liquidación se encuentra bastante adelantado y en dos (2) no pudimos evidenciar gestión para realizar acta de cierre. Es de anotar que a la fecha de la auditoría la entidad cuenta con 100 contratos sin liquidar, que bien pueden constituirse en incumplimientos legales y litigios que pueden evitarse con una adecuada y oportuna gestión.

Observación se mantiene por no haber sido desvirtuada.



IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO IPSE-20211200041253



3- RECOMENDACIONES

Crear dentro del proceso un control que garantice que sean subidos y publicados en término tanto en el sistema Orfeo como en la plataforma del SECOP los informes de pagos parciales y definitivos, los documentos legales, y los soportes validados y vigentes de los contratos, así como las modificaciones y actualizaciones evitando la existencia de documentos inválidos.

En el Manual de Supervisión e Interventoría debe dejarse claro el formato en el cual debe el supervisor entregar el informe dado que el formato IPSE-CO-F73 como se puede evidenciar, tiene por objeto “CREAR UN ÚNICO FORMATO PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES POR PARTE DE LOS CONTRATISTAS DEL IPSE”. Como aparece en el Sistema de Gestión Integrado.

Se recomienda realizar los ajustes correspondientes en los formatos del SGI y en los procedimientos relacionados con la contratación para ajustarlos y que sean coherentes con los responsables y las acciones del ciclo PHVA.

Revisar y actualizar el Manual de Supervisión e Interventoría dejando claro el responsable de publicación de informes tanto en SECOP como en el Sistema Orfeo y de qué manera, en que formato se debe elaborar el **informe del supervisor** que nombra el Manual.

De acuerdo a una de las respuestas del auditado donde expresa “Nos encontramos trabajando en la elaboración de un formato que permita evidenciar el avance de cada uno de los contratos suscrita por el supervisor al término de los mismos” reconociendo con ello, el vacío procedimental que ha motivado gran parte de las observaciones realizadas en esta auditoría, se considera que esta medida formaría parte del Plan de Mejoramiento a las observaciones aquí presentadas.

Esta auditoría recomienda a los líderes de proceso, al ordenador del gasto y a la alta dirección realizar mayor seguimiento a las actividades de Supervisores y/o Interventores de contratos, a fin de que en cumplimiento de sus obligaciones se proteja los intereses de la entidad, no solo en desarrollo de la ejecución contractual sino también en hacer más efectiva la gestión de liquidación y cierre de los mismos, dadas las grandes responsabilidades normativas y legales con alcance fiscal, penal y disciplinarios que pudieran derivarse de los incumplimientos de tan importante labor.

Del manual de Supervisión e Interventoría en el numeral 7.2. ACTAS DE RECIBO Y PAGO PARCIAL. “Previo cuantificación de los trabajos ejecutados por el contratista, elaborará y suscribirá, con base en los cortes periódicos pactados en el contrato, las actas de recibo par-



IPSE-DO-F25

Bogotá, D.C., 12-11-2021

MEMORANDO INTERNO
IPSE-20211200041253



cial de obra, suministro o servicios y todos los hechos que sucedan en su ejecución, las cuales suscribirá conjuntamente con el contratista, adjuntando los respectivos soportes”, en el Manual de Supervisión e Interventoría no se especifica cuáles son estos soportes mínimos requeridos y las características que deben cumplir estos documentos para tener validez, en el momento de realizar los pagos parciales, quedando al libre arbitrio e interpretación.

El grupo de Control Interno desde nuestros roles de verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, velando por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la entidad, presenta las recomendaciones que consideremos importantes desde nuestra Evaluación Independiente, a fin de contribuir al mejoramiento continuo como propósito general en el IPSE.

Cordialmente,

SAUL ALBERTO ROMERO PIÑERES
Jefe Grupo Control Interno

Proyectó: WILLIAN HUMERTO ROA BARRAGAN, Profesional Especializado, Grupo Control Interno