



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 2

Neiva, 09 de noviembre de 2022

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El (Los) suscrito(s):

GERARDO CALDERÓN LEMUS,

con C.C. No. 1081408263,

HERNÁN JAVIER CASTILLO CERÓN,

con C.C. No. 1081408901,

_____, con C.C. No. _____,

_____, con C.C. No. _____,

Autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado

titulado FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE ADQUISICIONES EN PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA: UNA PROPUESTA PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO;

presentado y aprobado en el año 2022 como requisito para optar al título de:

MAGÍSTER EN GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

2 de 2

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: _____

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: Gerardo Calderón L

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: _____

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: _____



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE ADQUISICIONES EN PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA: UNA PROPUESTA PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
CALDERÓN LEMUS	GERARDO
CASTILLO CERÓN	HERNÁN JAVIER

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LARA FIGUEROA	DERLY CIBELLY
MENDEZ LOZANO	RAFAEL ARMANDO

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAGISTER EN GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS

FACULTAD: FACULTAD DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

PROGRAMA O POSGRADO: MAESTRÍA EN GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS

CIUDAD: NEIVA. **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2022. **NÚMERO DE PÁGINAS:** 203

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas__ Fotografías__ Grabaciones en discos__ Ilustraciones en general__ Grabados__ Láminas__ Litografías__ Mapas__ Música impresa__ Planos__ Retratos__ Sin ilustraciones__ Tablas o Cuadros X



SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento: NO APLICA

MATERIAL ANEXO: NO APLICA.

PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español	Inglés	Español	Inglés
1. <u>Proyecto</u>	<u>Project.</u>	6 Lineamientos.	Lineaments
2. <u>Gestión de las Adquisiciones.</u>	<u>Procurement management.</u>	7. _____	
3. <u>Daño patrimonial.</u>	<u>Patrimonial loss.</u>	8. _____	
4. <u>Riesgos.</u>	<u>Risk</u>	9. _____	
5. <u>Guía PMBOK</u>	<u>Guide PMBOK</u>	10. _____	

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

Los proyectos de inversión pública son mecanismos a través de los cuales el Estado busca generar o fortalecer el capital fijo de un sector específico (Sentencia C-151 de 1995) y brindar herramientas a las comunidades para mejorar su calidad de vida, impulsando el desarrollo del país. En ejecución de esos proyectos, las entidades oficiales adquieren bienes y servicios, aplicando principios y reglas orientadas al uso adecuado de los recursos públicos. En ocasiones, se presentan fallas en esas compras públicas, que se materializan en sobrecostos, bienes no funcionales y malversación de fondos, entre otros; configurándose lo que se denomina como Daño Patrimonial al Estado.

Esta investigación plantea una propuesta para fortalecer la gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública en municipios de sexta categoría del Departamento del Huila, reduciendo el riesgo de Daño Patrimonial al Estado. Para alcanzar este objetivo, se realizó un análisis de los hallazgos fiscales y se establecieron sus posibles causas, a partir de la revisión de los informes de auditoría (2016-2019) y un grupo focal con auditores de la Contraloría Departamental del Huila. Adicionalmente, se identificaron controles orientados a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado implementados en algunos municipios, mediante entrevistas semiestructuradas a los asesores de control interno y se describieron las técnicas y herramientas de la Guía PMBOK del proceso de Gestión de las Adquisiciones asociadas a la reducción del riesgo fiscal. Estos elementos fueron examinados, articulados y complementados para generar lineamientos para las etapas precontractual, contractual y poscontractual.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

Public investment projects are mechanisms through which the State seeks to generate or strengthen the fixed capital of a specific sector (Ruling C-151 of 1995) and provide tools to communities to improve their quality of life, promoting the development of the country. In the execution of these projects, government entities acquire goods and services, applying principles and rules oriented to the proper use of public resources. Sometimes,



failures occur in these public purchases, which materialize in cost overruns, non-functional goods and misappropriation of funds, among others; configuring what is called as Patrimonial Damage to the State.

This research proposes a proposal to strengthen the management of procurement in public investment projects in municipalities of the sixth category of the Department of Huila, reducing the risk of property damage to the State. To achieve this objective, an analysis of fiscal findings was carried out and their possible causes were established, based on the review of audit reports (2016-2019) and a focus group with auditors from the Departmental Comptroller's Office of Huila. Additionally, controls aimed at reducing the risk of Patrimonial Damage to the State were identified as implemented in some municipalities, through semi-structured interviews with internal control advisors and the techniques and tools of the PMBOK Guide of the Procurement Management process associated with the reduction of fiscal risk were described. These elements were examined, articulated and complemented to generate guidelines for the pre-contractual, contractual and post-contractual stages.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Jurado: HERNANDO GIL TOVAR

Firma:

Nombre Jurado: FÉLIX ARMANDO ROJAS PUENTES

Firma:

**FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE ADQUISICIONES EN PROYECTOS DE
INVERSIÓN PÚBLICA EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL
DEPARTAMENTO DEL HUILA: UNA PROPUESTA PARA LA REDUCCIÓN DEL
RIESGO DE DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO**

Gerardo Calderón Lemus

E-mail: u20181165151@usco.edu.co

Hernán Javier Castillo Cerón

E-mail: u20181165192@usco.edu.co



Universidad Surcolombiana

Facultad de Economía y Administración

Maestría en Gerencia Integral de Proyectos

Neiva, Huila

2022

**FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE ADQUISICIONES EN PROYECTOS DE
INVERSIÓN PÚBLICA EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL
DEPARTAMENTO DEL HUILA: UNA PROPUESTA PARA LA REDUCCIÓN DEL
RIESGO DE DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO**

AUTORES:

Gerardo Calderón Lemus

E-mail: u20181165151@usco.edu.co

Hernán Javier Castillo Cerón

E-mail: u20181165192@usco.edu.co

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magister en
Gerencia Integral de Proyectos**

Directora:

Derly Cibelly Lara Figueroa

Co-director:

Rafael Armando Méndez



Universidad Surcolombiana

Facultad de Economía y Administración

Maestría en Gerencia Integral de Proyectos

Neiva, Huila

2022

Dedicatoria...

Gerardo Calderón Lemus

Dedico este trabajo de grado a los familiares, amigos y asesores que me animaron a completar esta ardua tarea y a la Universidad Surcolombiana que me ha dado valiosas herramientas para avanzar en mi proyecto de vida...

Hernan Javier Castillo Cerón

A Dios y la Familia...

A mis madres Jael Ceron Valencia y Carmen Cecilia Cerón Valencia, por su esfuerzo, dedicación y apoyo incondicional... siempre están ahí.

A la familia Paredes Ceron, gracias por su incondicional apoyo.

A mi hijo que es el motor de mi vida y por quien me debo esforzar a ser cada día un mejor profesional.

A Fercha por siempre estar ahí impulsándome a ser cada día mejor.

A Sandrita Hoyos... como llamo de cariño y aprecio por todo el apoyo brindado.

A mi compañero y amigo, Gerardo Calderón Lemus por el tiempo compartido y el apoyo brindado en este importante proceso.

A ustedes dedico este gran logro y los futuros, gracias por tanto...

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	11
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	13
2. OBJETIVOS	25
2.1. Objetivo General	25
2.2. Objetivos Específicos	25
3. JUSTIFICACIÓN	26
4. MARCO DE REFERENCIA	29
4.1. Marco teórico conceptual	29
4.1.1. Daño patrimonial al Estado	29
4.1.2. Proceso de Gestión de las Adquisiciones de las entidades territoriales	32
4.1.3. Plan de Desarrollo Municipal	33
4.1.4. Programación de inversiones y recursos	34
4.1.5. Formulación de los proyectos	35
4.1.5.1. Pre-Inversión	37
4.1.5.2. Inversión	38
4.1.5.3. Operación	40
4.1.5.4. Ejecución de los proyectos	43
4.1.6. Administración de riesgos	45

	5
4.1.7. Gestión de las Adquisiciones (PMBOK)	47
4.1.8. Municipios de sexta categoría	56
4.2. Estado del arte	60
4.2.1. Investigaciones a nivel Internacional	60
4.2.2. Investigaciones a nivel nacional	61
4.2.3. Investigaciones a nivel regional	63
4.3. Marco Normativo	67
5. METODOLOGÍA	71
5.1.1. Diseño del Estudio	71
5.1.2. Criterios de inclusión	72
5.1.3. Criterios de Exclusión	73
5.2. Población y muestra	73
5.3. Ruta metodológica	75
5.3.1. Fuentes de Datos	76
5.4. Unidad de análisis	78
5.5. Variables o categorías de investigación	78
5.5.1. Informes de auditoría de Contraloría Departamental del Huila	78
5.5.2. Hallazgos con presunta incidencia fiscal	79
5.5.3. Sectores de inversión pública	79

	6
5.5.4. Proceso para la gestión de las adquisiciones	81
5.5.5. Entrevista Semiestructurada	81
5.5.6. Limitaciones	82
6. RESULTADOS	86
6.1. Capítulo 1: Hallazgos con incidencia fiscal y sus posibles causas en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila durante el periodo 2016-2019.	86
6.1.1. Hallazgos de presunta incidencia fiscal	86
6.1.2. Posibles causas de los hallazgos con incidencia fiscal	94
6.1.3. Análisis de Causas	95
6.2. Capítulo 2: Identificación y análisis de los controles orientados a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado, implementados en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila	100
6.2.1. Entrevista a asesores y/o jefes de control interno	100
6.3. Capítulo 3: Descripción de las herramientas y técnicas del proceso de gestión de las adquisiciones del PMBOK aplicables a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado.	105
6.4. Capítulo 4: Lineamientos para la adecuada gestión de las adquisiciones	111
7. CONCLUSIONES	129
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134
9. ANEXOS	142

Listado de Tablas

Tabla 1. <i>Relación de hallazgos II semestre de 2019</i>	19
Tabla 2. Estructura parte estratégica del Plan de Desarrollo Territorial	34
Tabla 3. Correspondencia entre Grupos de Procesos y Áreas de Conocimiento de la Dirección de Proyectos	41
Tabla 4. Proceso de gestión de las adquisiciones de acuerdo con el PMBOK.....	48
Tabla 5. Proceso planificar la gestión de las adquisiciones del proyecto - Entradas	49
Tabla 6. Proceso planificar la gestión de las adquisiciones del proyecto – Herramientas y técnicas	50
Tabla 7. Proceso planificar la gestión de las adquisiciones del proyecto - Salidas.....	51
Tabla 8. Proceso de efectuar las adquisiciones del proyecto - Entradas	52
Tabla 9. Proceso de efectuar las adquisiciones del proyecto – Herramientas y técnicas	53
Tabla 10. Proceso de efectuar las adquisiciones del proyecto - Salidas.....	53
Tabla 11. Proceso de controlar las adquisiciones del proyecto - Entradas.....	54
Tabla 12. Proceso de controlar las adquisiciones del proyecto – Herramientas y técnicas	55
Tabla 13. Proceso de controlar las adquisiciones del proyecto – Salidas	55
Tabla 14. Municipios del Huila de sexta categoría	57
Tabla 15. <i>Matriz de Categorización Municipios del Departamento del Huila vigencia 2018</i>	59
Tabla 16. Marco normativo relacionado con la gestión de las adquisiciones para proyectos de inversión pública	68
Tabla 17. <i>Resumen población y muestra</i>	74

Tabla 18. <i>Ruta metodológica</i>	75
Tabla 19. <i>Clasificación de Hallazgos Fiscales por Frecuencia y Cuantía</i>	88
Tabla 20. <i>Número de Municipios asociados al Hallazgo Fiscal</i>	90
Tabla 21. <i>Número de Hallazgos Fiscales por Municipio</i>	91
Tabla 22. <i>Impacto Presupuestal del Presunto Daño Patrimonial</i>	93
Tabla 23. <i>Matriz de Análisis de entrevista grupo focal – Auditores Contraloría Departamental</i> .	94
Tabla 24. <i>Causa, definición según entrevista con grupo focal</i>	95
Tabla 25. <i>Matriz de entrevista a asesores de control interno</i>	100
Tabla 26. <i>Técnicas e instrumentos del PMBOK aplicable a la gestión de las adquisiciones</i>	105
Tabla 27. <i>Definiciones de técnicas e instrumentos del PMBOK enfocadas a la gestión de las adquisiciones</i>	108
Tabla 28. <i>Lineamientos para la adecuada gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública en Colombia</i>	112

Listado de Figuras

Figura 1. Estructura del Estado	14
Figura 2. Ciclo del proceso de planificación.....	15
Figura 3. Ciclo de vida de las inversiones.....	16
Figura 4. Árbol de problemas.....	24
Figura 5. Fases y etapas del ciclo de vida del proyecto	37
Figura 6. Etapas del proyecto.....	39
Figura 7. Etapas proceso de contratación.....	43
Figura 8. Proceso lógico de la dirección de proyectos.....	49
Figura 9. <i>Método de investigación proceso de identificación de hallazgos de presunta incidencia fiscal</i>	78
Figura 10. <i>Clasificación de los hallazgos según número.</i>	92

Listado de Anexos

Anexo 1. Matriz de hallazgos con presunta incidencia fiscal	142
Anexo 2. Entrevista a auditores de la contraloría departamental del Huila	156
Anexo 3. Entrevista al jefe de control interno municipio de Villavieja.....	161
Anexo 4. Entrevista al jefe de control interno municipio de Saladoblanco	168
Anexo 5. Entrevista al jefe de control interno municipio de La Plata	177
Anexo 6. Entrevista al jefe de control interno municipio de Campoalegre	189
Anexo 7. Entrevista al jefe de control interno municipio de Gigante.....	197

INTRODUCCIÓN

La deficiente gestión administrativa, técnica y financiera en las entidades territoriales del país y del departamento del Huila, y en especial en municipios de sexta categoría que apropian recursos insuficientes para el buen desempeño de las entidades, está ligada al alto detrimento patrimonial y por ende a impactos sociales negativos, concebidos a través de obras inconclusas, poca inversión social y apropiación de recursos públicos vinculados en procesos de corrupción, razón por la cual la presente investigación pretende construir una propuesta para fortalecer la gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública en municipios de sexta categoría del Departamento del Huila, con el fin de tratar de reducir el riesgo de Daño Patrimonial al Estado, y propender por la adecuada gestión de los recursos públicos en las entidades territoriales del territorio huilense.

Metodológicamente el presente estudio de método abductivo de naturaleza interpretativa constructivista consistió en la revisión de los informes de auditoría de la Contraloría Departamental, realización de entrevistas a cinco (05) asesores y/o jefes de control interno de municipios de sexta categoría del Departamento del Huila y realización de entrevistas a un grupo focal conformado por tres (03) auditores de control fiscal de la Contraloría Departamental del Huila, con el fin de identificar hallazgos con incidencia fiscal cuya ocurrencia de los hechos se ubique en el periodo 2016-2019.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a través de los informes de la contraloría departamental del Huila, fue posible consolidar un listado de malas prácticas presentadas en el territorio huilense y en municipios de sexta categoría, como insumo base para la identificación de procedimientos deficientes a nivel público y malas prácticas administrativas. De acuerdo a lo

anterior, es posible identificar que en el departamento del Huila durante la vigencia constitucional 2016-2019, se presentó un presunto detrimento patrimonial cercano a los 4.100 millones de pesos en solo entidades de sexta categoría, de igual forma, durante el anterior periodo constitucional mencionado se lograron identificar cerca de 88 presuntos hallazgos de responsabilidad fiscal, situación que refleja un procedimiento ligado a las malas prácticas en el sector público.

Es por esto, que la presente investigación pretende proponer lineamientos en buenas prácticas para la gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública con el fin de orientar desde la academia y fundamentados en el PMBOK orientaciones que faciliten las labores administrativas en las entidades territoriales de sexta categoría del departamento del Huila.

En todo caso, este tema y enfoque de investigación resulta poco explorado y de generar interés entre los investigadores, podría traer grandes beneficios para el mejoramiento del sistema de compras públicas del Estado Colombiano en función de una provisión de bienes y servicios de calidad, a un costo y tiempo razonable, que atienda las expectativas de todos los actores involucrados, especialmente las comunidades beneficiarias de la inversión social que requiere avanzar en el mejoramiento de su calidad de vida.

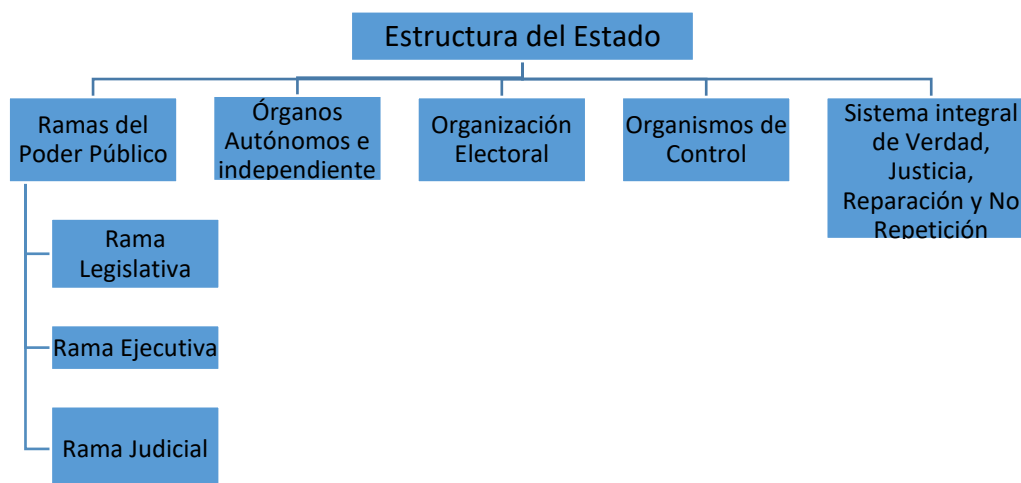
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Colombia se encuentra organizada como un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista; cuyos fines esenciales son:

“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 1).

En virtud de lo anterior, las instituciones que conforman el Estado tienen el deber de colaborar armónicamente con el cumplimiento de estos fines esenciales, ejerciendo las funciones y competencias asignadas por la Constitución Política de Colombia (En adelante CP) y la ley, en el marco de los principios de la función administrativa. Como sustenta la Corte Constitucional (En adelante CC)

"la visión de una rígida separación de los poderes debe ser superada en la concepción que concilia el ejercicio de funciones separadas -que no pertenecen a un órgano sino al Estado- con la colaboración armónica para la realización de sus fines, que no son otros que los del servicio a la comunidad” (Sentencia 246 de 2004).

Figura 1. *Estructura del Estado*

Nota: Función Pública, 2021.

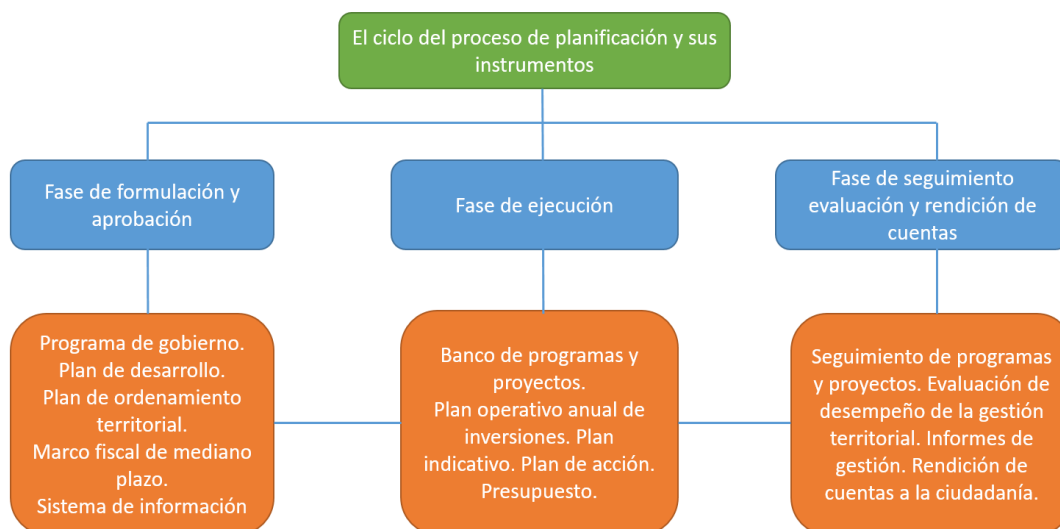
De acuerdo con la definición de la CC las actividades administrativas que están al servicio de los intereses generales de la comunidad para el cumplimiento de los fines del Estado se encuentran a cargo de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Esta división, en el nivel nacional está conformada por el presidente de la república y sus ministros, a nivel departamental se compone por los gobernadores y a nivel municipal por los alcaldes (Constitución política de Colombia, 1991)

Dentro de este modelo de organización política del Estado, los ciudadanos poseen una serie de mecanismos de participación democrática, entre los cuales, se encuentra el Voto. Este mecanismo permite elegir a los representantes en los espacios legislativos y ejecutivos, de manera que, al elegir a una persona este acto supone un respaldo a sus programas de gobierno, a la forma en que estos definen el curso de sus acciones y recursos.

Una vez elegidos, los representantes de las entidades territoriales como, los gobernadores y los alcaldes inician la construcción participativa de los planes de desarrollo territoriales en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y otros instrumentos del ciclo del proceso de

planificación (DNP, 2007). De esta manera, los representantes fijan una hoja de ruta para promover el desarrollo regional y local, definiendo las prioridades de inversión que permitirán satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

Figura 2. *Ciclo del proceso de planificación*



Nota: Sánchez, C. C., González, D. S., & Osejo, I. (2014). Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. *Grupo de Estudios Territoriales*.

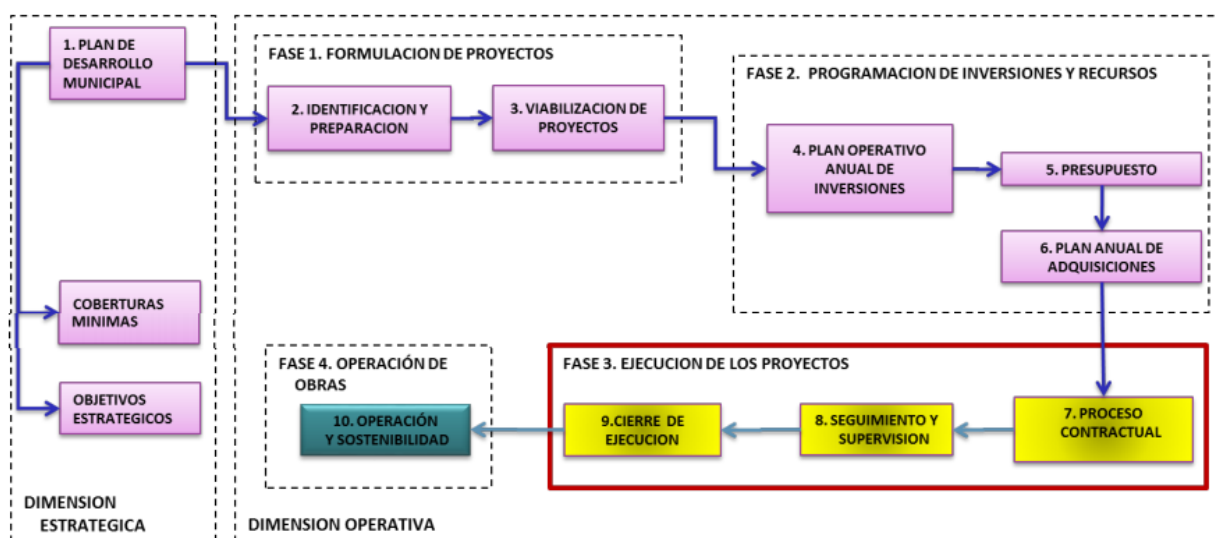
Para cumplir los objetivos que se encuentran plasmados en los planes de desarrollo, se requiere una serie de recursos o gastos de inversión. A través de esos gastos de inversión el Estado busca aumentar la formación bruta de capital fijo en el sector social respectivo (Sentencia C-151 de 1995) y por regla general estos recursos únicamente se ejecutan a través de proyectos de inversión pública (DNP, 2017). Por consiguiente, desde los planes de desarrollo derivan proyectos de inversión que se convierten en la unidad básica, a través de la cual, deben ejecutarse los recursos de inversión.

Por este motivo, con el fin de unificar los criterios, metodologías y requisitos técnicos aplicables a los proyectos de inversión surgió la Ley 152 de 1994 estableciendo que el

Departamento Nacional de Planeación (En adelante DNP) sería la entidad rectora en esta materia, cuya facultad le permite expedir y dar orientaciones a las entidades territoriales en los temas de planeación estratégica.

En ejercicio de este rol, el DNP ha establecido que para determinar la inversión de los planes de desarrollo las entidades territoriales deben atender los criterios, metodologías y procedimientos de una ruta que ha denominado ciclo de vida de las inversiones, la cual consta de 2 dimensiones y 4 fases de procesos, como muestra la siguiente Figura.

Figura 3. *Ciclo de vida de las inversiones*



Nota: Departamento Nacional de Planeación (2017).

Entre las fases más relevantes de la dimensión operativa, se encuentran la formulación de los proyectos y la ejecución de los proyectos; esta última fase, ha sido un punto clave que ha tenido un enorme desarrollo normativo, jurídico y técnico. Por consiguiente, no sólo se ordena vigilar el proceso contractual, sino también, todas las etapas relacionadas con la adecuada provisión de los recursos que ejecutan los proyectos sobre los bienes y servicios de la comunidad.

Siguiendo esta idea, el proceso contractual es de tal importancia en la fase de ejecución de los proyectos de inversión de los recursos del Estado que, además de la abundante regulación en materia de contratación pública y las compras públicas también deben alinearse a las orientaciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP - CCE); esta entidad, tiene el objetivo de desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas para los procesos de contratación estatal, con el fin de generar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado (Decreto 4170 de 2011).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de instituciones como el Departamento Nacional de planeación (DNP) y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no se ha podido mejorar la capacidad de las entidades territoriales para regular la provisión de bienes y servicios; las cifras muestran una falla evidente en la gestión de las adquisiciones, ya que, no se están garantizando compras públicas adecuadas, en términos de calidad, costo y oportunidad de los bienes y servicios requeridos, presentando problemas en el cumplimiento de la regulación y procedimientos de los procesos contractuales. La corporación Transparencia por Colombia, por ejemplo, afirma que el 40% de los hechos relacionados con Corrupción Privada que fueron objeto de uno de sus estudios, se dio en correlación con adquisiciones en entidades públicas, incluyendo prácticas como “la celebración de un contrato que en su desarrollo presenta sobrecostos, un doble cobro, el cobro sin la prestación del servicio, conceptos no autorizados en el contrato y/o la apropiación del dinero sin terminar las obras contratadas” (Martínez et al., 2021, p. 27). Solo para el caso de Bogotá en el 2021 la Contraloría de Bogotá advirtió que 21 de los 22 proyectos de infraestructura de alto impacto que revisó en la capital presentaban retrasos en el cumplimiento de sus cronogramas y plazos de entrega (Contraloría Distrital de Bogotá, 2021).

Por ello, una cantidad significativa de entidades nacionales, departamentales y municipales están en la mira de los órganos de control competentes porque se ha detectado frecuentemente hallazgos e inconsistencias con incidencia administrativa, fiscal, disciplinaria y penal. Aunque la gestión de las adquisiciones corresponde a un proceso ampliamente regulado en el sector público, en ocasiones no llega a feliz término y se generan lesiones al patrimonio del Estado, configurándose lo que se denomina Daño Patrimonial al Estado. En el caso del Departamento del Huila, durante el 2021 la Contraloría Departamental del Huila determinó hallazgos con incidencia fiscal por un valor total de \$9.878.420.461, a través del ejercicio de las diferentes modalidades de auditoría a sus sujetos de control: alcaldías, empresas sociales del Estado, empresas de servicios públicos y la Gobernación del Huila (Comunicado de Prensa N° 130, 2019).

Bajo esta idea, la determinación de un Daño Patrimonial al Estado le corresponde a la Contraloría General de la República junto con las contralorías departamentales y municipales en el marco de un proceso administrativo de Responsabilidad Fiscal, observando las etapas y requisitos previstos en dos tipos de procedimientos: ordinario y verbal. El procedimiento ordinario se encuentra regulado en la Ley 610 de 2000 y el procedimiento verbal, de naturaleza abreviada, apareció posteriormente con la Ley 1474 de 2011 (artículo 97).

En este sentido, el Daño Patrimonial al Estado en la gestión de las adquisiciones de proyectos de inversión pública es una problemática que se presenta en todos los niveles territoriales, tanto a nivel nacional, como regional y local. Esta situación, se hace visible principalmente gracias a la participación de los medios de comunicación, los informes de auditoría y gestión provenientes de los órganos de control fiscal.

En este contexto, de acuerdo con la Contraloría General de la República, en las actuaciones de vigilancia y control adelantadas durante el segundo semestre del año 2019, en Colombia, se obtuvieron cerca de 4.600 hallazgos administrativos, 165 hallazgos penales, 2480 disciplinarios y 1.067 fiscales, ascendiendo a un total de 6 billones 300 mil millones de pesos (Contraloría General de la República, 2020).

Tabla 1. *Relación de hallazgos II semestre de 2019*

Sector	CANTIDAD				Cuantía H- Fiscales (Millones de \$)
	Administrativo	Penal	Disciplinario	Fiscal	
Agropecuario	172	9	38	19	36.471
Minas y energía	173	1	37	23	4.108.628
Social	2.306	106	1.438	507	793.229
Defensa, seguridad y justicia	423	6	159	60	78.068
Medio Ambiente	354	22	187	26	12.451
Infraestructura	644	2	262	41	478.873
Gestión pública e instituciones financieras	129	3	40	16	74.105
Regalías	400	16	319	375	718.343
TOTAL	4.601	165	2.480	1.067	6.300.169

Nota: Contraloría General de la República (2020).

Por otra parte, según la Contraloría General de la República (2020) sobresalen los siguientes casos de presuntos detrimentos patrimoniales que aquejan al país:

- Programa Ingreso Solidario: Entre los hallazgos se encontraron cerca de 11.166 cédulas de personas no bancarizadas, quienes aparecían en bases de datos de la Registraduría Nacional de Estado Civil, como canceladas por fallecimiento. Así, dicha situación podría llegar a configurar un presunto detrimento patrimonial.
- Hospital Público San Jorge de Pereira: esta entidad adquirió medicamentos con precios que superan el valor promedio de referencia y el valor de medicamentos regulados,

reportados por el Ministerio de Salud; por ello, la Contraloría estableció cerca de 80 hallazgos fiscales por detrimento patrimonial en 89.900 millones de pesos.

- Ministerio de Transporte: la Contraloría General de la República encontró deficiencias en las actividades de planeación, especialmente en el cumplimiento de la estructuración técnica, financiera y en la elaboración de los estudios previos y especificaciones técnicas, por lo que, generó un hallazgo por presunto detrimento del patrimonio por cerca de 1.000 millones de pesos (Contraloría General de la República, 2020).

Estos casos, constituyen algunos ejemplos de la situación actual que atraviesa el país en materia de contratación en el sector público. Incluso, de acuerdo con Transparencia por Colombia (2018) cerca del 46% de los hechos asociados a corrupción administrativa, están asociados a irregularidades en los procesos de contratación. Así mismo, cerca del 39% de los casos de hechos de corrupción fueron cometidos por funcionarios públicos (Transparencia por Colombia, 2018).

Bajo este escenario, una vez configurado el daño económico, independientemente si es determinado o no formalmente por los órganos de control fiscal, se genera una reducción en el alcance del gasto social y una pérdida de confianza en las instituciones por parte de los ciudadanos, causando una percepción, en donde el Estado puede ser manipulable y no invierte realmente los recursos que los ciudadanos aportan (Flórez, Choez y Jordán, 2019)

Si bien, en Colombia formalmente los proyectos de inversión y las compras públicas están ampliamente regulados, en la actualidad no se cumplen las expectativas porque generalmente duran más de lo programado, los resultados no son los esperados y finalmente este conjunto de factores termina incrementando los costos y dejando muchas veces los proyectos y obras inconclusas.

Uno de los casos más recientes que despertó la indignación de la opinión y minó aún más la confianza de los ciudadanos colombianos en la administración de los recursos, fue la polémica pérdida de 70.000 millones pesos por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, los cuales debían ser destinados a la conectividad de los niños en la costa atlántica. No obstante, la mayoría del dinero se utilizó en conceptos diferentes al objeto del contrato, como préstamos, apartamentos, vehículos y otros gastos (Agencia de Periodismo Investigativo, 2021)

Esta situación, promueve una percepción social en los ciudadanos, en la cual, se tiene la idea de que pagar los impuestos no sirve de nada, en razón a que, los dineros son robados por quienes tienen la facultad de disponer del gasto, lo que consecencialmente termina en la decisión de no contribuir económicamente al funcionamiento del Estado. En contraste, en los Estados donde se rinden cuentas estrictas sobre los gastos, ni siquiera es necesario obligar a las personas a que paguen, sino que, los ciudadanos lo hacen voluntariamente, orgullosos de sus inversiones (Cardona, Henao y Ramírez, 2007).

Ahora bien, según Transparencia por Colombia (2018) se ha establecido un panorama sobre la tipología de las entidades en las cuales ocurren mayores hechos de corrupción, teniendo como resultado que, el 69% de los hechos de corrupción reportados han sido a nivel municipal, mientras que, el 25% a nivel departamental y el 6% en el nivel nacional (Transparencia por Colombia, 2018).

En este sentido, es posible afirmar que los municipios son las entidades territoriales en donde mayor cantidad de hechos de corrupción se denuncian y presentan; probablemente porque muchos de éstos cuentan con bajas capacidades de gestión en talento humano, pocos procesos de

planeación, además de las bajas oportunidades de control, seguidas de la facilidad de elegir fácilmente a las personas que se encargan del control fiscal a nivel territorial. Para el caso del Departamento del Huila, basta mencionar que entre los años 2016 a 2019 según informes de gestión de la Contraloría Departamental del Huila, se detectaron presuntos detrimentos patrimoniales por un valor cercano de \$31.843.580 pesos, de los cuales, cerca de 7.000 millones provienen de auditorías regulares, 17.000 millones de auditorías especiales, 7300 millones de auditorías exprés y 680 millones de operativos (Contraloría Departamental del Huila, 2019)

Por su parte, la Contraloría General de la República (2019), profirió durante el mismo periodo, cerca de 39 fallos de responsabilidad fiscal contra servidores públicos del Departamento del Huila, por un total de aproximadamente 774 millones de pesos, teniendo un detrimento de 58 millones en el 2016, 412 millones en el 2017, 214 millones en el año 2018 y 88 millones de pesos en el año 2019.

Profundizando un poco más, podrá evidenciarse que, la mayoría de los casos donde se observa Daño al Patrimonio del Estado, son obras inconclusas o no funcionales, hechos relacionados con la pérdida o deterioro acelerado de los bienes y los sobrecostos de los bienes y servicios adquiridos con cargo a recursos de inversión (Contraloría General de la República, 2020). Esto significa que, la mayor vigilancia estatal no solo debe enfocarse en el proceso previo a la contratación, sino también, en la supervisión constante de la ejecución de los contratos, especialmente, cuando existen altos riesgos de dejar las obras sin terminar, lo que popularmente se conoce como “Elefantes Blancos”. Por lo tanto, se podría afirmar que el problema de la corrupción en el manejo de los recursos del Estado no solo abarca las etapas previas a la elección

del contratista y la elaboración del contrato, sino que, también contempla la supervisión de los gastos del contratista durante la fase de operación.

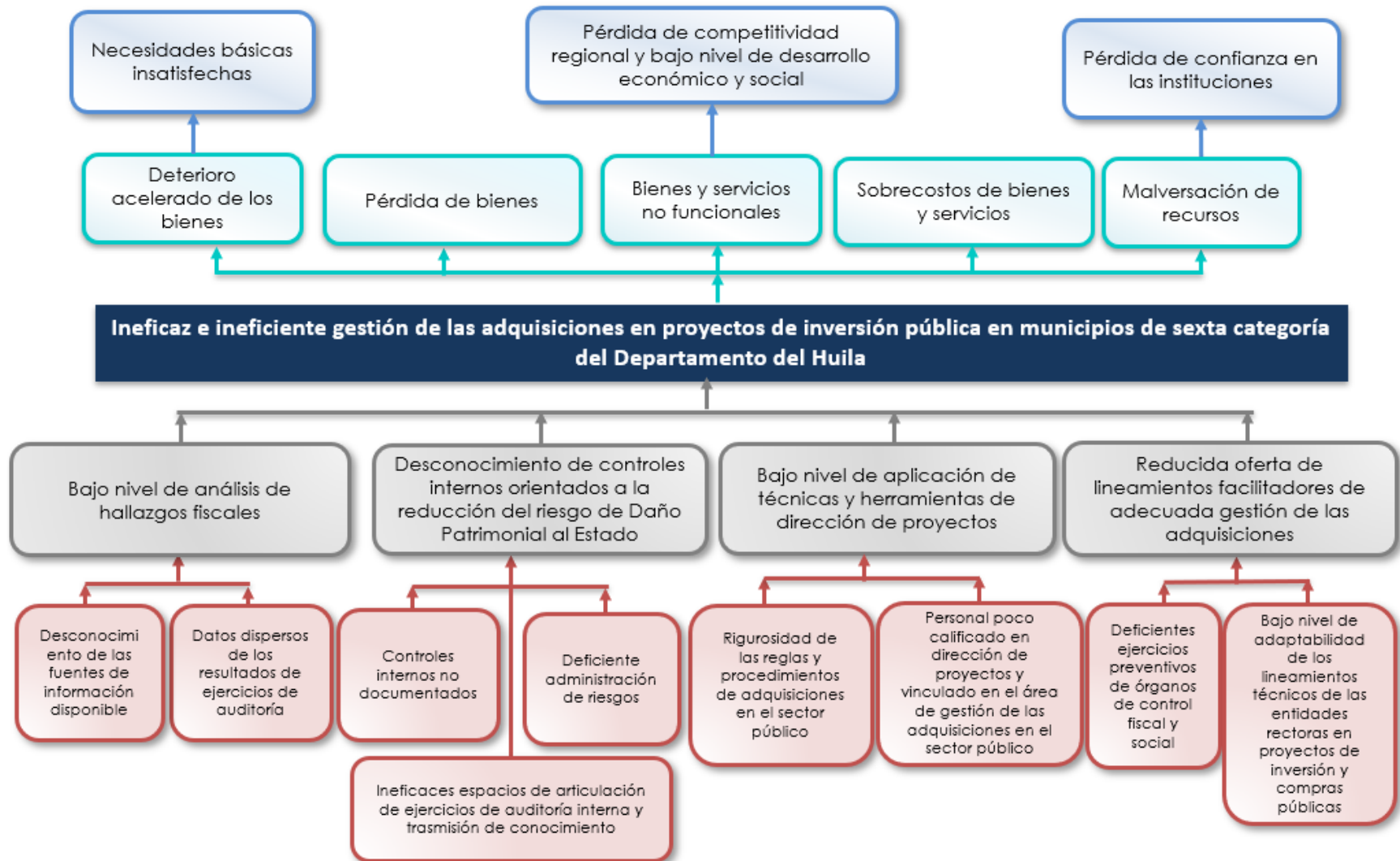
Adicionalmente, la dificultad de estos problemas radica en que, estas conductas se encuentran ligadas a la cultura del país y las debilidades estructurales de la administración pública. Por ejemplo, la tendencia a la prevalencia del interés personal, la ausencia de transparencia, la falta de monitoreo, la falta de evaluación y seguimiento, junto con la desarticulación entre gestores fiscales, órganos de control, veedores y demás actores interesados en la vigilancia de los recursos públicos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). Como consecuencia de ello, estos actores no generan una buena gestión de conocimiento e innovación a través de las experiencias significativas y las buenas prácticas que han identificado en el ejercicio de sus funciones y competencias.

Por estos motivos, la problemática abordada en la presente investigación hace énfasis en las formas que revisten los hallazgos de detrimento patrimonial encontrados principalmente en las entidades territoriales municipales, ocasionados por procesos deficientes en la gestión de las adquisiciones, además de la falta de nuevos lineamientos, controles y evaluaciones al presupuesto durante la fase de inversión y evaluación de la inversión pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea como pregunta de investigación:

¿Cómo se puede fortalecer la gestión de las adquisiciones para proyectos de inversión pública en municipios de sexta categoría reduciendo el riesgo de daño patrimonial al Estado?

Figura 4. *Árbol de problemas*



Fuente: Autores (2022).

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo General

Construir una propuesta para fortalecer la gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública en municipios de sexta categoría del Departamento del Huila, reduciendo el riesgo de Daño Patrimonial al Estado.

2.2. Objetivos Específicos

Establecer los hallazgos con incidencia fiscal y sus posibles causas detectados en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila durante el periodo 2016-2019.

Identificar y analizar los controles orientados a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado, implementados en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila.

Describir las herramientas y técnicas del proceso de gestión de las adquisiciones del PMBOK aplicables a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado.

Formular lineamientos que faciliten la adecuada gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública de municipios de sexta categoría del Departamento del Huila para reducir el riesgo de Daño Patrimonial al Estado.

3. JUSTIFICACIÓN

En el país, es común escuchar las inconformidades que plantea la comunidad frente a los proyectos de inversión pública, a través de los cuales el Estado busca satisfacer las necesidades de la comunidad y recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios. Los medios de comunicación y los entes de control hacen visibles casos de obras públicas inconclusas, subutilizadas o destinadas a un uso diferente al inicialmente previsto en el proceso contractual, originadas por hechos de corrupción o fallas en la planeación por parte de las entidades públicas en dichos casos (Castillo, 2018), generando daño al patrimonio del Estado.

El detrimento patrimonial es un factor que contribuye a mantener condiciones de subdesarrollo o bajo de crecimiento socioeconómico en la región en que se presenta, identificando como base del problema el incumplimiento de los requisitos técnicos durante la celebración, implementación y cumplimiento de contratos en diferentes entes gubernamentales, sumado a la falta de monitoreo, evaluación y seguimiento a los procesos que se llevan a cabo, la ausencia de transparencia de los dirigentes de las entidades estatales y la prevalencia del interés personal en diferentes responsables.

Es por ello que esta investigación buscó generar orientaciones pertinentes que evitaran el acontecimiento de dicho fenómeno, para lo cual se propone la elaboración de recomendaciones, que permitan evitar el daño o detrimento patrimonial al Estado originado en la etapa de gestión de las adquisiciones en los proyectos de inversión pública de municipios de sexta categoría del Departamento del Huila, pues de acuerdo con la comunidad y diferentes notas periodísticas, en el Departamento se han encontrado diversos casos de daño o detrimento patrimonial en el desarrollo de programas o proyectos del ejercicio público que están ocurriendo, a pesar de las diferentes

herramientas jurídicas y legales disponibles, tales como leyes, lineamientos de orientación técnica, prerequisites para su aprobación y posterior ejecución, y diferentes lineamientos de procedimiento disponibles para los servidores públicos y gestores fiscales.

Por esta razón, en esta investigación se hizo necesario identificar los presuntos casos de Daño Patrimonial al Estado en la gestión de las adquisiciones de proyectos de inversión pública, y a su vez identificar las malas prácticas identificadas en el contexto regional, siendo este, un importante aporte que permitirá mostrar el panorama actual a nivel regional y posteriormente pueda ser la base fundamental para la orientación de buenas prácticas en el ejercicio público.

Para la ejecución del trabajo de investigación propuesto en el presente documento es importante contar con un perfil del talento humano, recursos institucionales, económicos, físicos y logísticos necesarios para contribuir al logro de los objetivos propuestos, dando como resultado la identificación de las prácticas más frecuentes generadoras de “Daño Patrimonial al Estado” y sus causas, en la gestión de las adquisiciones de proyectos de inversión pública de municipios de sexta categoría del Departamento del Huila, así como un análisis de las falencias en el sistema de administración y control público, que conllevan a la problemática anteriormente planteada y proponer unos lineamientos que permitan un control más eficiente sobre las diferentes actividades fiscales al interior de las entidades gubernamentales del Departamento.

Con la formulación de recomendaciones para la prevención del Daño Patrimonial al Estado originado en la “gestión de las adquisiciones” de proyectos de inversión pública, se lograrán proyectos que den soluciones acertadas a los problemas reales, se facilitará la toma de decisiones durante la etapa en mención y se posibilitará un adecuado monitoreo y seguimiento a

la etapa de inversión y operación de proyectos en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila.

Como se evidencia en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, el mercado de consumo de bienes y servicios públicos es cambiante, plataformas diseñadas para innovar y fortalecer la manera de adquirir productos y servicios de calidad y oportunidad; con ello también los procesos y procedimientos de gestión de adquisición de las entidades territoriales, deben obedecer a esas nuevas dinámicas, para evitar retrocesos en el desarrollo económico de los territorios y eludir la corrupción que atañe al sector público.

Ahora bien, los investigadores se propusieron fortalecer la gestión de las adquisiciones en los proyectos de inversión pública, específicamente en municipios de sexta categoría, porque se espera que sus resultados sean aplicables en la mayor cantidad de entidades públicas posibles. Teniendo en cuenta que las normas y procedimientos que regulan las compras públicas no son las mismas para todas las entidades públicas, pues dependen de su naturaleza jurídica, era necesario que las entidades públicas seleccionadas utilizaran el régimen de contratación más común y ampliamente conocido: el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias).

Una vez analizadas las cifras disponibles en el Sistema de Información Estratégica del Departamento Administrativo de la Función Pública, se logró determinar que el grupo más amplio de naturaleza homogénea lo constituyen las alcaldías municipales, en los cuales unen las siguientes variables: nivel territorial, suborden municipal, nivel central, rama ejecutiva, para un total de 1.094 entidades registradas. Ajustando la cifra a 1.123 municipios en Colombia, según información reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Adicionalmente, teniendo en cuenta que los recursos y capacidades de las entidades públicas (como compradoras) constituyen un factor determinante en la planeación, ejecución y cierre de las actividades inherentes a las compras públicas, era conveniente seleccionar a su vez un subgrupo homogéneo de condiciones socioeconómicas. Partiendo de la categorización presupuestal, como la clasificación oficialmente aceptada, se determinó orientar la investigación a los municipios de sexta categoría, que corresponden al 87.6% aproximadamente del total de municipios de Colombia (Perea & Delúquez, 2020).

Por último es importante precisar que este proyecto está en concordancia con la misión de la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos, en la medida que suministrará elementos de análisis y estudio que podrán ser abordados o referenciados en el proceso de formación de líderes de alto nivel de gerencia de proyectos, en la aplicabilidad de los diferentes conocimientos, contribuyendo así a cerrar las brechas de las situaciones de incertidumbre, problemáticas relacionadas a la gestión y dirección de proyectos públicos en el ámbito local y regional.

4. MARCO DE REFERENCIA

4.1. Marco teórico conceptual

4.1.1. Daño patrimonial al Estado

Según el Artículo 6 de la Ley 610 del año 2000, por medio de la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, se define el Daño Patrimonial al Estado como "La lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal

antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” Y advierte además que “...el daño ocasionado con la gestión fiscal debe recaer sobre el "patrimonio público", es decir, en los "bienes o recursos públicos" o en los "intereses patrimoniales del Estado”.

Sumado al concepto anterior, el Consejo de Estado (2007, p.3) menciona lo siguiente:

“Daño patrimonial es toda disminución de los recursos del Estado, que es causada por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal. En ese orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad, el ente de control debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público, frente a los recursos asignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos los que estuvieron bajo su manejo y administración”

El control fiscal, por su parte es la función de gestión fiscal de la administración que ejerce las inspecciones y vigilancia administrativa entre los particulares o entidades que manejen recursos públicos, bienes, o fondos, sobre las actividades, acciones, omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contratos, convenios, proyectos, programas, actos o hechos que se encuentren directa o indirectamente comprendidos entre la gestión fiscal (Ministerio de justicia y del derecho, 2020).

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto Ley 403 de 2020, son sujetos de vigilancia y control, todos los órganos que integran el poder público, autónomos o independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, o cualquier tipo de organización que disponga o invierta fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos, los cuales están sometidos a control de la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, las contralorías distritales, las contraloría municipales y la Auditoría General de la República, de acuerdo a cada uno de los ámbitos de competencia. (Ministerio de justicia y del derecho, 2020).

Así mismo, el artículo 4 de la misma Ley atribuye a las contralorías territoriales el deber de vigilar y controlar la gestión fiscal de los departamentos y municipios, en relación con los recursos endógenos, así mismo en su artículo 8, menciona que la Contraloría General de la República definirá las actividades de control mediante la elaboración del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, el cual incluye actividades de control a corto, mediano y largo plazo. Por otra parte, el artículo 12 crea el Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF, definido como el conjunto de políticas, principios normas, métodos, procedimientos, instancias y mecanismos, para que los órganos de control del orden nacional y territorial logren planear, hacer control, evaluar y analizar la gestión fiscal.

En el Departamento del Huila se han encontrado varios casos de detrimento o Daño al Patrimonio del Estado; algunos con causas claramente identificadas y otros aún bajo procesos de investigación. La vigilancia de la gestión fiscal en el Departamento del Huila está a cargo de las siguientes entidades: Auditoría General de la República, Contraloría General de la República, Contraloría Departamental del Huila y Contraloría Municipal de Neiva, cada una con un alcance

y competencias específicas. La Auditoría General de la República vigila la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, la Contraloría Departamental del Huila y la Contraloría Municipal de Neiva. La Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de todas las entidades públicas o particulares que manejen recursos públicos o transferencias de origen nacional (sistema general de regalías, sistema general de participaciones, etc.), lo que en la práctica le permite auditar e investigar en materia fiscal a la Gobernación del Huila y sus entidades descentralizadas, universidades públicas, municipios y sus entidades descentralizadas, empresas sociales del Estado, empresas de servicios públicos, etc. La Contraloría Departamental del Huila vigila la gestión pública de la Gobernación del Huila y sus entidades descentralizadas, municipios y sus entidades descentralizadas, empresas sociales del Estado, empresas de servicios públicos, instituciones públicas oficiales, etc. en lo relacionado con algunas rentas específicas de origen nacional, como el sistema general de participaciones, ingresos y transferencias departamentales y municipales y propios. Por su parte, la Contraloría Municipal de Neiva se circunscribe a la vigilancia fiscal del municipio de Neiva y sus entidades descentralizadas; sin que esto impida el ejercicio concomitante de otras contralorías, como la Contraloría Departamental del Huila y la Contraloría General de la República.

4.1.2. Proceso de Gestión de las Adquisiciones de las entidades territoriales

El Departamento Nacional de Planeación - DNP, es la entidad nacional encargada, según la Ley 152 de 1994, de expedir y dar orientaciones a las entidades territoriales en los temas de planeación estratégica, la cuales incluye orientaciones desde la formulación de los planes de desarrollo territoriales, elaboración de proyectos, gestión presupuestal y contractual, hasta el cierre y liquidación de proyectos y gestión de las adquisiciones. El DNP estableció que las

entidades territoriales deben atender los criterios, metodologías y procedimientos de una ruta que ha denominado Ciclo de vida de las inversiones; el cual consta de 2 dimensiones y 4 fases de procesos.

4.1.3. Plan de Desarrollo Municipal

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo determinada en la Ley 152 de 1994, establece las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, del cual se debe derivar toda la planeación del país, incluido los territorios, Así mismo, esta Ley faculta al Departamento Nacional de Planeación como el ente que establece los mecanismos y metodologías para la formulación, gestión y seguimiento a los planes de desarrollo.

El Departamento Nacional de Planeación a partir del año 2020 estableció el Kit de Planeación Territorial – KPT como la herramienta única para la elaboración y seguimiento a los planes de desarrollo territoriales. Para su elaboración estableció que los Planes Territoriales deben contener como mínimo una estructura de Diagnóstico, Parte Estratégica y Parte Presupuestal o Plan Plurianual. Es importante mencionar que dentro del proceso de gestión de las adquisiciones es en la parte estratégica, donde se plasma las necesidades de adquisición de la entidad territorial, para ello el DNP estableció que la estructura a adelantar de la parte estratégica es la siguiente manera:

Tabla 2. Estructura parte estratégica del Plan de Desarrollo Territorial

Línea estratégica 1	Indicador de bienestar 1	Programa 1	Producto 1	Indicador de producto 1
				Indicador de producto 2
		Programa 2	Producto 2	Indicador de producto 3
				Indicador de producto 4
	Indicador de bienestar 2	Programa 3	Producto 3	Indicador de producto 5
				Indicador de producto 6
		Programa 4	Producto 4	Indicador de producto 7
				Indicador de producto 8
			Producto 5	Indicador de producto 9
				Indicador de producto 10

Nota: (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

Dentro de la estructura estratégica, la línea estratégica corresponde a los ejes estratégicos de los programas de gobierno, el indicador de bienestar a aquellos indicadores de resultados o impactos que se quieren generar, los programas a cada uno de los sectores que por ley son de responsabilidad de las entidades territoriales: Agricultura y desarrollo rural, Ambiente y desarrollo sostenible, Ciencia, tecnología e innovación, Comercio, industria y turismo, Cultura, Defensa y Policía, Deporte y recreación, Educación, Empleo Público, Gobierno Territorial, Inclusión social y reconciliación, Información estadística, Interior, Justicia y del Derecho, Minas y energías, Organismos de control, Salud y Protección Social, Tecnologías de la información y las comunicaciones, Trabajo, Transporte y Vivienda, ciudad y territorio. Por su parte, los productos indican todos los bienes y servicios a contratar y que van a impactar al indicador de bienestar el cual se medirá mediante un indicador de producto.

4.1.4. Programación de inversiones y recursos

El Decreto N° 48 del 2001 establece que las entidades territoriales deben establecer las inversiones prioritarias durante el año con sus respectivos proyectos, es así que estableció como instrumento de planeación el Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI, el cual le permitirá a

la entidad territorial concretar las prioridades definidas en el plan de desarrollo de manera anual y las inversiones que se requieren para su cumplimiento. Esta herramienta constituye un insumo principal para la formulación del presupuesto municipal y el plan anual de adquisiciones de la entidad territorial.

Por su parte el presupuesto constituye la adopción de la estructura del plan de desarrollo y de los toques de inversión y de las necesidades de inversión contempladas dentro del POAI municipal, es importante mencionar que en la elaboración del presupuesto existen un compendio de normatividades y de reglas presupuestales a cumplir.

Respecto al Plan Anual de Adquisiciones, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, es un instrumento de planeación contractual de las entidades territoriales

4.1.5. Formulación de los proyectos

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES define el proyecto como el plan prospectivo de una unidad de acción, capaz de materializar algún aspecto del desarrollo económico o social; orientado a la generación de bienes o la prestación de servicios, a través del proyecto se busca obtener un resultado económico o ventaja social, en un determinado entorno, haciendo uso adecuado de técnicas, recursos y capacidades.

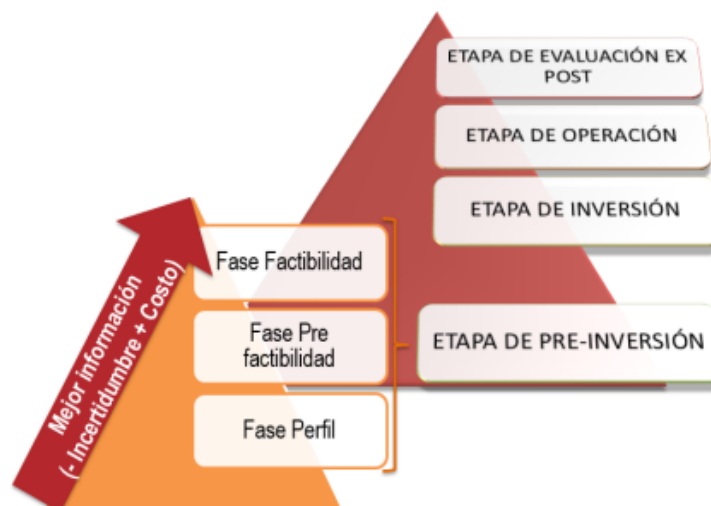
Méndez. R (2016), si bien se mantienen en el enfoque productivo del proyecto, incluyen un componente social y participativo en el análisis del problema, necesidad u oportunidad que lo genera y la identificación de la mejor alternativa (innovadora), que permita reducir la incertidumbre en la inversiones o inyecciones de capital.

Por su parte, Domingo (2000), incorpora elementos como la supervisión y la calidad finita de los recursos disponibles, al plantear el proyecto como “el conjunto de actividades planificadas, ejecutadas y supervisadas que, con recursos finitos, tiene como objeto crear un producto o servicio único”. Los proyectos son cursos de acción para resolver problemas de las comunidades en particular o la sociedad en general, que deben ser identificados adecuadamente para una asignación racional de los recursos (Ortegón, 2015). Los proyectos se desarrollan en diferentes fases y se relacionan entre sí conformando el denominado “ciclo de vida del proyecto” que, en términos de Guía PMBOK (2013), “es la serie de fases por las que atraviesa un proyecto desde su inicio hasta su cierre”, cuyos nombres y alcances varía de acuerdo con el tipo de proyecto, organización que interviene, metodología utilizada, entre otros factores.

El ciclo de vida también puede definirse como las partes en las cuales es posible descomponer un proyecto, agrupadas en procesos, procedimientos y actividades de naturaleza similar que se engranan entre sí y generan productos que sirven de insumo para la siguiente. Su inicio es la idea y fin, la entrega de los productos o servicios y la evaluación de los objetivos planteados.

El ciclo de vida del proyecto puede ser visto según Córdoba (2006) como un proceso de “compra de certidumbre”. Esto significa que el pasaje de una etapa a la siguiente, y en particular de cada sub-etapa de la pre-inversión a la que le sigue, está dado no sólo por la bondad del proyecto sino también porque los beneficios de un estudio más profundo -que permite reducir la incertidumbre superan a los costos del mismo” Conforme lo describe Miranda (2005), en cualquier proyecto se identifican cuatro etapas: pre-inversión, inversión, operación y evaluación ex-post.

Figura 5. Fases y etapas del ciclo de vida del proyecto



Nota: DNP, s.f

4.1.5.1. Pre-Inversión

Esta etapa puede recibir otros nombres: planificación del proyecto, fase de estudios, fase de elaboración del documento del proyecto. En la etapa de pre-inversión es en donde se identifica, se formula y se evalúa el proyecto, es decir, es en donde se define la factibilidad de este. Para realizarse se requiere de insumos, procesos y productos. En esta etapa se realizan todos los análisis y estudios requeridos para definir la problemática e identificar la mejor alternativa de solución, luego de haber agotado el proceso de evaluación de la factibilidad técnica, legal, ambiental, económica y social de las opciones analizadas.

“En la etapa de pre-inversión tienen lugar dos actividades: 1) La formulación y la 2) estructuración del proyecto. La primera, cubre aspectos como la identificación de una necesidad u oportunidad, la adecuada caracterización de la problemática, la articulación con los desafíos previstos en los planes de desarrollo, el planteamiento de las posibles alternativas de solución y la recomendación de la más adecuada. Por su parte, la estructuración comprende un conjunto de

actividades y estudios de orden técnico, financiero, ambiental, social y legal que deben realizarse para definir el esquema más eficiente de ejecución de los recursos y dar inicio a la inversión con el menor margen de error posible, para así reducir los niveles de incertidumbre y los riesgos potenciales en diferentes aspectos” (DNP, s.f, p.9).

4.1.5.2. Inversión

En la inversión se desarrollan todas las actividades que fueron planeadas en el proyecto. Para poder ejecutarla se requiere generar el cronograma de inversiones y de trabajo, realizar trámites y obtener los permisos requeridos, la contratación de proveedores para el suministro de los insumos, la administración de personal, equipos y materiales, la coordinación con los diferentes actores vinculados al proyecto, el control entre otras acciones (DNP, s.f, p.10). En esta etapa se debe comparar lo presupuestado y lo ejecutado para tener el control del proyecto que empieza en esta fase y acaba con la vida útil del proyecto.

Según el Decreto 2844 de 2010 los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o provisión de bienes o servicios por parte del Estado. De acuerdo con Minenergía (2020) los proyectos de inversión pública utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

Todos los proyectos y programas de inversión pública que se desarrollen en el Departamento (con recursos departamentales), deben cumplir con las condiciones establecidas por el sistema del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental, el cual establece ciertos parámetros que facilitan la vigilancia en la ejecución de dichos proyectos y programas,

además de asegurar su viabilidad y aplicabilidad en el Departamento, todo esto permitiría, al menos en teoría, evitar los casos en que se presentan daño o detrimento al patrimonio en el Huila (Gobernación del Huila. 2017). Luego de haber sido aceptados por el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental, el cual fue conformado producto de la Ordenanza 24 de 1996 de la Asamblea Departamental.

Según lo establecido en el artículo 2.2.6.2.1 del Decreto 1082 de 2015, “los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado”. En todas las etapas del ciclo del proyecto se deben atender los lineamientos técnicos y metodológicos del Departamento Nacional de Planeación.

Figura 6. Etapas del proyecto



Nota: Manual de procedimientos del BPIN 2011

Dentro de la etapa de inversión del proyecto, el proceso más importante es la gestión de las adquisiciones, porque garantiza la entrega adecuada, con criterios de calidad, costo y oportunidad, de los bienes y servicios que requiere el proyecto para cumplir los objetivos planteados, aplicando correctamente los recursos públicos conforme a los procedimientos y normas de la contratación estatal.

4.1.5.3. Operación

Esta etapa es la institucionalización del proyecto, de acuerdo con el DNP (s.f) “comprende el período de tiempo en que el proyecto entra en funcionamiento y por ende se generan los beneficios estimados en la población, según los objetivos establecidos” p.10.

Por lo general, la transición de una etapa a otra dentro del ciclo de vida de un proyecto implica alguna forma de transferencia técnica. Así, los entregables de una fase son revisados para verificar su cumplimiento y son aprobados antes del inicio de la siguiente etapa.

Finalmente, todos los resultados de un proyecto son susceptibles de una validación frente a los objetivos planteados, esto se desarrolla en la etapa denominada “evaluación ex post” (Miranda, 2005).

Por lo tanto, el ciclo de vida del proyecto define cuales son las actividades por realizar en cada fase, cuando deben ser generados los entregables y cómo serán revisados, verificados y validados, además, permite conocer quién o quiénes son los involucrados en cada fase.

Algunas instituciones, que han hecho de los proyectos su objeto de estudio, análisis y diálogo permanente, proponen constantemente nuevos conceptos, herramientas, modelos y lineamientos de dirección de proyectos; producto de la construcción colectiva de los

profesionales, académicos y expertos. Tal es el caso del Project Management Institute (PMI), entidad gremial de profesionales de la dirección de proyectos que promueve una guía teórica práctica denominada “Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK)”.

En esta guía, que plantea su propia versión del ciclo del proyecto, describe numerosos procesos que hacen parte del proyecto, clasificados en 10 áreas de conocimiento y 5 grupos de procesos de la dirección de proyectos.

Tabla 3. *Correspondencia entre Grupos de Procesos y Áreas de Conocimiento de la Dirección de Proyectos*

Áreas de conocimiento	Grupos de procesos de la Dirección de Proyectos				
	Grupo de procesos de inicio	Grupo de procesos de planificación	Grupo de procesos de ejecución	Grupo de procesos de monitoreo y control	Grupo de procesos de cierre
Gestión de integración del proyecto	Desarrollar el acta de constitución de proyecto	Desarrollar el plan para la dirección del proyecto	Dirigir y gestionar el trabajo del proyecto	-Monitorear y controlar el trabajo del proyecto -Realizar el control integrado de cambios	Cerrar proyecto o fase
Gestión del alcance del proyecto		-Planificar la gestión del alcance - Recopilar requisitos -Definir el alcance -Crear la EDT/WBS		-Validar el alcance -Controlar el alcance	
Gestión del tiempo del proyecto		-Planificar la gestión del cronograma -Definir las actividades -Secuenciar las actividades		Controlar el cronograma	

	-Secuenciar las actividades -Estimar los recursos de las actividades -Estimar la duración de las actividades - Desarrollar el cronograma		
Gestión de los costos del proyecto	-Planificar la gestión de los costos -Estimar los costos -Determinar el presupuesto		Controlar los costos
Gestión de la calidad del proyecto Gestión de los recursos humanos del proyecto	Planificar la gestión de la calidad Planificar la gestión de los recursos humanos	Realizar el aseguramiento de calidad -Adquirir el equipo del proyecto - Desarrollar el equipo del proyecto -Dirigir el equipo del proyecto	Controlar la calidad
Gestión de las comunicaciones del proyecto	Planificar la gestión de las comunicaciones	Gestionar las comunicaciones	Controlar las comunicaciones
Gestión de los riesgos del proyecto	-Planificar la gestión de los riesgos -Identificar los riesgos -Realizar el análisis cualitativo de riesgos -Realizar el análisis cuantitativo de riesgos -Planificar la respuesta a los riesgos		Controlar los riesgos

Gestión de las adquisiciones del proyecto		Planificar la gestión de las adquisiciones	Efectuar las adquisiciones	Controlar las adquisiciones	Cerrar las adquisiciones
Gestión de los interesados del proyecto	Identificar a los interesados	Planificar la gestión de los interesados	Gestionar la participación de los interesados	Controlar la participación de los interesados	

Nota: PMI Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos PMBOK 2013

4.1.5.4. Ejecución de los proyectos

Por último, dentro de la gestión de las adquisiciones de las entidades públicas se encuentra el proceso de contratación, el cual comprende un conjunto de actividades en secuencia que deben ser adelantadas por las entidades territoriales para celebrar negocios jurídicos y así satisfacer las necesidades de adquisición de bienes y servicios concertados dentro del plan de desarrollo, este proceso está conformado por las siguientes etapas:

Figura 7. *Etapas proceso de contratación*



Nota: Departamento Nacional de Planeación (2018).

Dentro de la etapa de planeación, la entidad territorial debe definir la necesidad de contratación de productos y servicios a partir del plan anual de adquisiciones, el cual previamente se construyó a partir del POAI, seguido debe adelantar el estudio del sector o mercado, teniendo en cuenta los planes y políticas nacionales y territoriales en articulación con la necesidad del plan de desarrollo, luego se elabora un estudio previo, posterior un aviso de convocatoria, seguido del proyecto de pliego de condiciones, pública las observaciones al proyecto de pliego y al finalizar un acto administrativo, aperturando el proyecto. Lo anterior constituye la etapa de planeación del proceso contractual.

Para la etapa de selección la entidad estatal recibe y evalúa las ofertas presentadas, por los proponentes interesados, de acuerdo con los criterios de selección más favorables de acuerdo al tipo de proceso de contratación y normatividad aplicable. Esta etapa comienza a partir de la expedición del acto administrativo de apertura del proceso, luego se designa un comité evaluador del proceso contractual, seguido por parte de la oficina de contratación pública los pliegos definitivos del proceso, se presentan las propuestas, posteriormente se evalúan, se emite un informe de evaluación y se cierra el proceso de selección mediante un acto administrativo de adjudicación o declaración de desierto el proceso, si es el caso.

En la etapa de contratación, la entidad estatal y el proveedor legalizan la contratación, dentro de este proceso, inicialmente se firma el contrato, el proveedor hace entrega de las garantías contractuales de acuerdo con lo estipulado en los pliegos de condiciones, la entidad territorial las aprueba, la secretaría de hacienda genera el registro presupuestal al contrato, se verifica los requisitos de legalización y por último la unidad de contratación de la entidad estatal publica el contrato.

Sigue la etapa de ejecución, en donde el contratista inicia en la ejecución de bien o servicio contractual, a la par se inician con las actividades de supervisión y/o interventoría, así mismo la entidad estatal debe cumplir con el pago de las obligaciones con el proveedor y a la finalización y/o entrega de los productos y servicios contratados, la entidad territorial liquida el contrato.

Por último, se encuentra la etapa de terminación, en el cual la entidad estatal debe liquidar el contrato en los casos previstos en la normatividad, y adicional verificar el cumplimiento de aspectos como, el cumplimiento de las garantías y condiciones post contractuales como aspectos ambientales, y jurídicos.

4.1.6. Administración de riesgos

Las entidades públicas son creadas para cumplir un mandato constitucional o legal que contribuye a los fines esenciales del Estado; situación que no es ajena a los municipios. Estas entidades territoriales están orientadas a la satisfacción de necesidades básicas de los individuos y comunidades que habitan su respectivo territorio. Para lograr este objetivo, atendiendo el principio de planeación y consciente de la limitación de recursos y capacidades, la alta dirección territorial define y prioriza las metas que estima alcanzar durante su período, e identifica y valora los efectos que pueden causar eventos potenciales sobre la consecución de esas metas (Función Pública, 2020). A estos efectos se les denomina riesgos y son susceptibles de manejo y control.

Es entonces cuando surge el concepto de “Administración de Riesgos” o “Gestión de Riesgos”; entendiéndose como “un proceso para identificar, evaluar, manejar y controlar acontecimientos o situaciones potenciales, con el fin de proporcionar un aseguramiento razonable respecto del alcance de los objetivos de la organización (IIA, 2017).

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), líder del sector de Función Pública en Colombia, es la entidad rectora encargada de generar lineamientos técnicos en materia de Administración del Riesgo en el sector público; tarea que cumple a través de la elaboración y divulgación de guías y manuales, entre otras publicaciones.

Uno de los documentos técnicos publicados por el DAFP es la “Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas”; la cual considera la Administración del Riesgo como una herramienta importante en la política de planeación institucional y la dimensión del direccionamiento estratégico, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión y el esquema de Líneas de Defensa. (Función Pública, 2020). La guía adicionalmente plantea una estructura metodológica que consta de 3 pasos o etapas: política de administración de riesgos, identificación de riesgos y valoración de riesgos.

En la política de administración de riesgos se establecen los lineamientos de operación de cada entidad en el tratamiento, manejo y seguimiento de los riesgos, los actores, sus roles y responsabilidades, los canales e instrumentos de intercambio de información, entre otros aspectos. El diseño y aprobación de la política está a cargo de la alta dirección.

En la etapa de identificación de riesgos, la guía imparte instrucciones sobre la definición de los riesgos, desde el punto de vista de los componentes a establecer y asociar en su redacción; adicionalmente ofrece técnicas para el reconocimiento de las causas y causas raíz de los riesgos, elemento necesario para la construcción de los controles internos.

En el proceso de valoración del riesgo, se proponen técnicas y orientaciones para determinar la probabilidad e impacto de los riesgos y la formulación de las acciones de control.

Esta investigación tomó, en materia de administración del riesgo, aspectos conceptuales y técnicos de la información y construcción teórica del DAFP; principalmente sobre los elementos constitutivos de los riesgos y la importancia del análisis de las causas en el diseño y pertinencia de los controles internos.

4.1.7. Gestión de las Adquisiciones (PMBOK)

La literatura relacionada con el área de la gestión de proyectos considera que la adecuada gestión de las adquisiciones se ha convertido en un factor de éxito para un apropiado desarrollo de estos. El Project Management Institute, entidad que cuenta con gran experiencia en el campo de buenas prácticas para la gestión de proyectos, clasifica la gestión de las adquisiciones como una de las 10 áreas del conocimiento de la dirección de proyectos, y la define en los siguientes términos, de acuerdo con la Guía PMBOK (2017):

“...La Gestión de las Adquisiciones del Proyecto incluye los procesos de compra o adquisición de los productos, servicios o resultados que es necesario obtener fuera del equipo del proyecto. La organización puede ser la compradora o vendedora de los productos, servicios o resultados de un proyecto. La Gestión de las Adquisiciones del Proyecto incluye los procesos de gestión del contrato y de control de cambios requeridos para desarrollar y administrar contratos u órdenes de compra emitidas por miembros autorizados del equipo del proyecto. La Gestión de las Adquisiciones del Proyecto también incluye la administración de cualquier contrato emitido por una organización externa (el comprador) que esté adquiriendo el proyecto a la organización ejecutante (el vendedor), así como la administración de las obligaciones contractuales contraídas por el equipo del proyecto.”

Los procesos de Gestión de las Adquisiciones del Proyecto implican contratos, que son documentos legales que se establecen entre un comprador y un vendedor. Un contrato representa un acuerdo vinculante para las partes en virtud del cual el vendedor se obliga a proveer los productos, servicios o resultados especificados, y el comprador se obliga a proporcionar dinero o cualquier otra contraprestación válida.

Un contrato de adquisición incluye términos y condiciones, y puede incorporar otros aspectos especificados por el comprador para establecer lo que el vendedor debe realizar o proporcionar. Es responsabilidad del equipo de dirección del proyecto asegurar que todas las adquisiciones satisfacen las necesidades específicas del proyecto, a la vez que se respetan las políticas de la organización en materia de adquisiciones. Según el área de aplicación, los contratos también pueden denominarse acuerdos, convenios, subcontratos u órdenes de compra...”

En ese contexto de la gestión de las adquisiciones el PMBOK, relaciona cada proceso que debe adelantarse bajo esta metodología, este define los siguientes pasos:

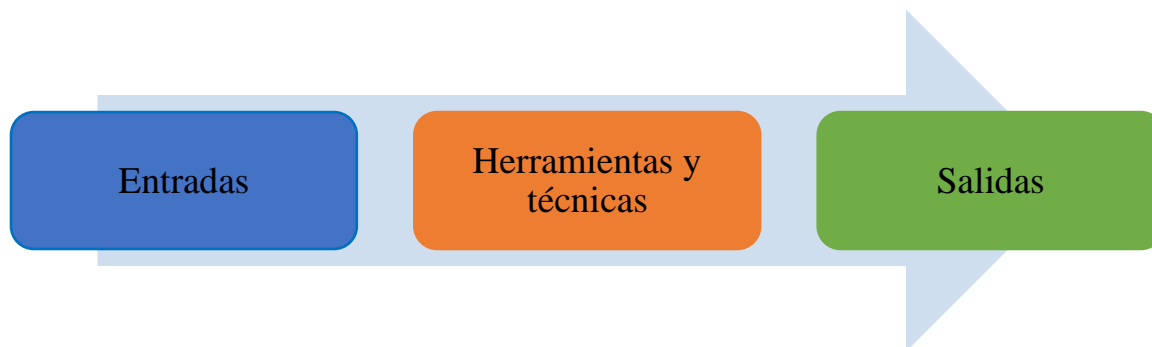
Tabla 4. *Proceso de gestión de las adquisiciones de acuerdo con el PMBOK*

Proceso	Descripción
Planificar la gestión de las adquisiciones	Comprende el proceso de documentar las adquisiciones, especificando los proveedores potenciales
Ejecutar las adquisiciones	Comprende el proceso de obtener respuesta de los proveedores, elegirlo y adjudicar un contrato
Controlar las adquisiciones	Concibe el proceso de gestionar las adquisiciones, monitorear, efectuar cambios, correcciones y cerrar los contratos

Nota: Project Management Institute (2017)

Para el desarrollo de cada uno de los procesos de la gestión de las adquisiciones, la guía explica cada uno de estos pasos, bajo la estructura de que existen unas entradas (insumos principales), unas herramientas y técnicas (el desarrollo y transformación de los insumos) y unas salidas (productos finales y resultados), como se ve en la siguiente figura:

Figura 8. *Proceso lógico de la dirección de proyectos*



Nota: Project Management Institute (2017).

En el primer proceso de planificación de la gestión de las adquisiciones se tiene en cuenta la documentación de las decisiones de las adquisiciones, y se encuentran los siguientes pasos, actividades y productos relacionados

Tabla 5. *Proceso planificar la gestión de las adquisiciones del proyecto - Entradas*

Tipo de proceso	Actividad	Producto
	Acta de Constitución del Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Caso de negocio ● Plan de gestión de beneficios
	Plan para la dirección del Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan de gestión del alcance ● Plan de gestión de la calidad ● Plan de gestión de los recursos ● Línea base del alcance
	Documento del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Lista de hitos

Entrada	<ul style="list-style-type: none"> ● Asignaciones del equipo del proyecto ● Documentación de requisitos ● Matriz de trazabilidad de requisitos ● Requisitos de recursos ● Registro de riesgos ● Registro de interesados ● Lista de vendedores pre-aprobados ● Políticas, procedimientos y pautas formales de adquisición ● Tipos de contrato (Precio fijo – precio fijo cerrado- precio fijo más honorarios con incentivos- precio fijo con ajustes económicos de precio) ● Contratos de costos reembolsables ● Contratos por tiempo y materiales
---------	--

Nota: Project Management Institute (2017)

Tabla 6. *Proceso planificar la gestión de las adquisiciones del proyecto – Herramientas y técnicas*

Tipo de proceso	Actividad	Producto
Herramientas y técnicas	Juicio de expertos	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan de Adquisiciones y compras ● Tipos de contratos y documentos contractuales ● Regulaciones y temas relativos al cumplimiento
	Recopilación de datos	
	Análisis de datos	
	Análisis de selección de proveedores	<ul style="list-style-type: none"> ● Menor costo ● Solo por calificaciones ● Puntuación por propuesta técnica superior/Basada en calidad ● Basado en costo y calidad ● Proveedor único ● Presupuesto fijo
	Reuniones	

Nota: Project Management Institute (2017)

Tabla 7. *Proceso planificar la gestión de las adquisiciones del proyecto - Salidas*

Tipo de proceso	Actividad	Producto
Salidas	Plan de gestión de las adquisiciones	
	Estrategia de las adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> ● Métodos de entrega ● Formas de pago de los contratos ● Fases de la adquisición
	Documentos de las licitaciones	<ul style="list-style-type: none"> ● Solicitud de información (RFI) ● Solicitud de cotización (RFQ) ● Solicitud de propuesta (RFP)
	Enunciados del trabajo relativo a las adquisiciones	
	Criterios de selección de proveedores	<ul style="list-style-type: none"> ● Competencia y capacidad ● Costo al producto y costo del ciclo de vida ● Fechas de entrega ● Experiencia y enfoque técnicos
	Decisiones de hacer o comprar	
	Estimaciones de costos independientes	
Solicitudes de cambio		
Actualizaciones a los documentos del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Registro de lecciones aprendidas ● Lista de hitos ● Documentación de requisitos ● Matriz de trazabilidad de requisitos ● Registro de riesgos ● Registro de interesados 	

Nota: Project Management Institute (2017)

En el segundo proceso se encuentra el efectuar las adquisiciones del proyecto, se llevan a cabo la selección y adjudicación de los proveedores, con las siguientes entradas, herramientas, técnicas y salidas:

Tabla 8. *Proceso de efectuar las adquisiciones del proyecto - Entradas*

Tipo de proceso	Actividad	Producto
Entradas	Plan para la dirección de proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan de gestión del alcance ● Plan de gestión de los requisitos ● Plan de gestión de las comunicaciones ● Plan de gestión de los riesgos ● Plan de gestión de las adquisiciones ● Plan de gestión de la configuración ● Línea de base de costos
	Documentos del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Registro de lecciones aprendidas ● Cronograma del proyecto ● Documentación de requisitos ● Registro de riesgos ● Registro de interesados
	Documentación de adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> ● Documentos de las licitaciones ● Enunciado del trabajo a las adquisiciones ● Estimaciones de costos independientes ● Criterios de selección proveedores
	Propuesta de los vendedores	
	Factores ambientales de la empresa	
	Activos de los procesos de la organización	
	Juicios de expertos	<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación de propuestas ● Asuntos técnicos o en la materia ● Áreas funcionales ● Entorno regulatorio de la industria ● Leyes y regulaciones ● Negociación

Nota: Project Management Institute (2017)

Tabla 9. *Proceso de efectuar las adquisiciones del proyecto – Herramientas y técnicas*

Tipo de proceso	Actividad	Producto
Herramientas y técnicas	Publicidad	
	Conferencia de oferentes	
	Análisis de datos	
	Habilidades interpersonales y de equipo	
	Vendedores seleccionados	
	Acuerdos	
	Solicitudes de cambio	

Nota: Project Management Institute (2017)

Tabla 10. *Proceso de efectuar las adquisiciones del proyecto - Salidas*

Tipo de proceso	Actividad	Producto
Salidas	Actualizaciones del plan para la dirección del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan de gestión de los requisitos ● Plan de gestión de calidad ● Plan de gestión de las comunicaciones ● Plan de gestión de riesgos ● Plan de gestión de las adquisiciones ● Línea base del alcance ● Línea base del cronograma ● Line base de costos
	Actualizaciones a los documentos del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Registro de lecciones aprendidas ● Documentación de requisitos ● Matriz de trazabilidad de requisitos ● Calendarios de recursos ● Registro de riesgos ● Registro de interesados
	Actualizaciones a los activos de los procesos de la organización	

Nota: Project Management Institute (2017)

En el tercer proceso se encuentra el controlar las adquisiciones del proyecto el cual garantiza el desempeño tanto del vendedor como el comprador satisfaciendo los requisitos del proyecto de conformidad a los términos del contrato, con las siguientes entradas, herramientas, técnicas y salidas:

Tabla 11. *Proceso de controlar las adquisiciones del proyecto - Entradas*

Tipo de proceso	Actividad	Producto
Entradas	Plan para la dirección del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan de gestión de los requisitos ● Plan de gestión de los riesgos ● Plan de gestión de las adquisiciones ● Plan de gestión de cambios ● Línea base del cronograma
	Documentos del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Registro de supuestos ● Registro de lecciones aprendidas ● Lista de hitos ● Informes de calidad ● Documentación de requisitos ● Matriz de trazabilidad de requisitos ● Registro de riesgos ● Registro de interesados
	Acuerdos	
	Documentación de las adquisiciones	
	Solicitudes de cambio aprobadas	
	Datos del desempeño del trabajo	
	Factores ambientales de la empresa	<ul style="list-style-type: none"> ● Sistema de control de cambios al contrato ● Condiciones del mercado ● Sistema de gestión financiera y de cuentas a pagar ● Código de ética de la organización compradora

Nota: Project Management Institute (2017)

Tabla 12. *Proceso de controlar las adquisiciones del proyecto – Herramientas y técnicas*

Tipo de proceso	Actividad	Producto
Herramientas y técnicas	Juicio de expertos	<ul style="list-style-type: none"> ● Áreas funcionales ● Leyes y regulaciones ● Administración de reclamaciones
	Administración de reclamaciones	<ul style="list-style-type: none"> ● Revisiones del desempeño ● Análisis del valor ganado ● Análisis de tendencias
	Inspección	
	Auditorías	

Nota: Project Management Institute (2017)

Tabla 13. *Proceso de controlar las adquisiciones del proyecto – Salidas*

Tipo de proceso	Actividad	Producto
Salidas	Adquisiciones cerradas	
	Información del desempeño del trabajo	
	Actualización a la documentación de las adquisiciones	
	Solicitudes de cambio	
	Actualizaciones del plan para la dirección del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Plan de gestión de los riesgos ● Plan de gestión de las adquisiciones ● Línea base del cronograma ● Línea base de costos
	Actualizaciones del plan para la dirección del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ● Registro de lecciones aprendidas ● Registro de recursos ● Matriz de trazabilidad de requisitos ● Registro de riesgos ● Registro de interesados
Actualizaciones del plan para la dirección de la organización	<ul style="list-style-type: none"> ● Cronogramas y solicitudes de pago ● Documentación sobre la evaluación del desempeño del vendedor ● Actualización a las listas de vendedores precalificados ● Repositorio de lecciones aprendidas ● Archivo de adquisición 	

Nota: Project Management Institute (2017)

4.1.8. Municipios de sexta categoría

La división Política de los municipios en Colombia está regulada en primera instancia por la Constitución Política de la República de Colombia, a través de la cual crea al municipio como la célula fundamental del ordenamiento territorial, de esta manera, el municipio es definido como: *“la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”* (Artículo 311, CP).

El artículo 320 de la Constitución Política, dispone que la *“ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”*. Esta norma de la Constitución Política fue reglamentada por la Ley 136 de 1994, que a su vez fue modificada por la Ley 1551 de 2012, en la cual se establecen siete categorías de municipios (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta). Esta categorización obedece a cuatro criterios: número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica.

De acuerdo con la Ley 617 del 2000 *“los municipios de sexta categoría son todos aquellos con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales”*. Es importante anotar que para los municipios que de acuerdo con su población se clasifican en una categoría mayor (5, 4, 3, 2 y 1), pero los ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran

de su clasificación, se situarán en la categoría correspondiente de acuerdo con sus ingresos, es por esto que en el Departamento del Huila se encuentran municipios que, aunque tienen una población mayor a 10.000 habitantes, están clasificados en la sexta categoría presupuestal.

Según Ortiz (2016) “mediante la categorización se adecúa la situación de cada municipio o distrito a su realidad presupuestal y poblacional. Si el municipio desciende de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos se pagan según correspondan a la nueva categoría. La categorización la hacen los alcaldes y gobernadores (en el caso de la categorización departamental) teniendo como soporte las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior; también requieren la certificación del DANE sobre población para el año anterior. La resolución de nueva categorización que expida el distrito o municipio debe enviarse al Ministerio de Interior y Justicia para su respectivo registro”.

Tabla 14. *Municipios del Huila de sexta categoría*

Código CGN	Entidad	Población DANE (2020)
210641206	Colombia	12,534
212041020	Algeciras	24,564
212441524	Palermo	33,253
217241872	Villavieja	7,315
218341483	Nátaga	6,389
219941799	Tello	14,273
210141801	Teruel	8,787
210641006	Acevedo	33,623
210741807	Timana	20,350
211341013	Agrado	9,113
211541615	Rivera	18,994
211641016	Aipe	26,950
211841518	Paicol	5,606
211941319	Guadalupe	21,666
212641026	Altamira	4,377

213041530	Palestina	11,690
213241132	Campoalegre	34,470
214441244	Elias	3,988
214841548	El Pital	13,772
214941349	Hobo	6,957
215741357	Iquira	12,959
215941359	Isnos	27,485
216041660	Saladoblanco	11,581
216841668	San Agustín	33,202
217041770	Suaza	19,494
217641676	Santa María	11,450
217841078	Baraya	9,646
217841378	La Argentina	14,271
218541885	Yaguará	9,064
219141791	Tarqui	17,763
219641396	La Plata	63,828
219741797	Tesalia	9,280
219841298	Garzón	90,187
210341503	Oporapa	13,830
210641306	Gigante	33,869

Nota: Contaduría General de la Nación (2018).

Según la Ley 617 de 2000, el segundo criterio de categorización son los Ingresos Corrientes de Libre Destinación -ICLD no mayores a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Sin embargo, el párrafo del artículo 6 de la precitada Ley establece que los “municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificará en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales”. Esto explica por qué municipios como Garzón y La Plata, con más de 50.000 habitantes, que cumplen con el primer requisito para estar en segunda categoría, actualmente se encuentran en sexta.

Tabla 15. Matriz de Categorización Municipios del Departamento del Huila vigencia 2018

Municipio	Categoría	Total ICLD	Total ICLD Neto	Total gastos de funcionamiento o Neto	Indicador 617/00 (GF/ICLD)	Límite del gasto (-) Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD)	Presupuesto Definitivo
Aipe	Sexta	5.476.635	5.476.635	2.820.254	51.50%	28.50	26.602.963.107
Acevedo	Sexta	2.825.048	2.825.048	1.284.576	45.47%	34.53	39.510.891.051
Algeciras	Sexta	2.706.057	2.706.057	1.569.365	57.99%	22.01	27.158.883.382
Altamira	Sexta	1.554.376	1.554.376	567.046	36.48%	43.52	7.499.105.321
Baraya	Sexta	2.775.133	2.775.133	1.552.944	55.96%	24.04	16.372.002.640
Campoalegre	Sexta	4.799.353	4.799.353	3.011.629	62.75%	17.25	36.639.791.805
Colombia	Sexta	2.110.974	2.110.974	974.254	46.15%	33.85	14.664.284.345
El Agrado	Sexta	2.022.896	2.022.896	1.190.350	58.84%	21.16	18.214.024.275
El Pital	Sexta	1.812.962	1.812.962	979.735	54.04%	25.96	15.724.648.061
Elías	Sexta	1.580.324	1.580.324	742.375	46.98%	33.02	6.588.548.459
Garzón	Sexta	9.960.881	9.960.881	6.529.365	65.55%	14.45	80.524.274.959
Gigante	Sexta	3.420.344	3.420.344	1.864.829	54.52%	25.48	31.457.136.676
Guadalupe	Sexta	2.507.173	2.507.173	1.241.144	49.50%	30.50	23.229.557.055
Hobo	Sexta	1.747.609	1.747.609	716.035	40.97%	39.03	13.550.562.795
Iquira	Sexta	1.462.442	1.462.442	875.478	59.86%	20.14	16.110.641.659
Isnos	Sexta	2.596.570	2.596.570	1.833.541	70.61%	9.39	30.787.733.090
La Argentina	Sexta	2.041.599	2.041.599	1.205.392	59.04%	20.96	18.818.294.216
La Plata	Sexta	6.056.862	6.056.862	3.087.434	50.97%	29.03	61.221.780.187
Nátaga	Sexta	1.678.107	1.678.107	755.268	45.01%	34.99	10.593.229.142
Neiva	Primera	104.735.581	104.735.581	59.022.775	56.35%	8.65	623.801.355.392
Oporapa	Sexta	1.603.834	1.603.834	729.247	45.47%	34.53	17.014.431.523
Paicol	Sexta	1.967.909	1.967.909	717.927	36.48%	43.52	10.279.886.068
Palermo	Sexta	9.798.397	9.798.397	2.768.460	28.25%	51.75	41.781.870.614
Palestina	Sexta	2.098.719	2.098.719	964.372	45.95%	34.05	18.757.751.310
Pitalito	Cuarta	20.517.770	20.517.770	11.031.481	53.77%	26.23	204.369.313.869
Rivera	Sexta	7.261.323	7.261.323	3.228.233	44.46%	35.54	30.958.464.941
Saladoblanco	Sexta	1.690.317	1.690.317	1.143.055	67.62%	12.38	15.002.425.026
San Agustín	Sexta	3.030.002	3.030.002	1.771.994	58.48%	21.52	45.004.384.224
Santa María	Sexta	1.723.361	1.723.361	1.135.923	65.91%	14.09	17.123.843.818
Suaza	Sexta	3.253.367	3.253.367	930.904	28.61%	51.39	29.347.546.313
Tarqui	Sexta	2.035.319	2.035.319	1.425.076	70.02%	9.98	19.929.015.317
Tello	Sexta	2.324.779	2.324.779	1.317.819	56.69%	23.31	17.694.475.151
Teruel	Sexta	1.538.684	1.538.684	916.111	59.54%	20.46	13.203.285.413
Tesalia	Sexta	2.749.227	2.749.227	1.210.497	44.03%	35.97	11.994.755.748
Timaná	Sexta	2.521.905	2.521.905	1.194.451	47.36%	32.64	23.757.793.449

Villavieja	Sexta	2.078.841	2.078.841	980.330	47.16%	32.84	11.017.123.844
Yaguará	Sexta	2.954.507	2.954.507	2.176.084	73.65%	6.35	21.521.840.735

Nota: Contraloría General, Certificación Ley 617 (2019).

4.2. Estado del arte

El contexto de la investigación que se recoge en esta memoria tiene aspectos de motivación particular de los investigadores relacionados con el problema que se aborda y con el estado del conocimiento en el área de gerencia integral de proyectos en concordancia con los objetivos de investigación.

Para una mejor comprensión del problema y cómo abordarlo, se han revisado numerosos trabajos relacionados con diversos enfoques a nivel internacional, nacional y local. La reflexión que constituye este subcapítulo se completa a grandes rasgos con el marco teórico y el marco legal para abordar detalladamente la solución al problema.

4.2.1. Investigaciones a nivel Internacional

Título: *Incidencia de la corrupción y la conducta funcional en el Perú 2020*

Replicando la metodología de Shack et al. (2020), con algunas actualizaciones, el trabajo propone un modelo de medición objetiva de la corrupción e conducta funcional a partir de los hallazgos de los servicios de control posterior (auditorías de cumplimiento y controles específicos) que ejecutan los órganos del Sistema Nacional de Control en Perú. Esta metodología se enmarca en la nueva generación de estudios de corrupción que se basan en información objetiva lo cual, puede ser un referente para el presente trabajo teniendo en cuenta que se están estudiando los hallazgos con irregularidades en un contexto determinado donde al igual que en este referente, el estudio fue el primer paso en el entendimiento del impacto de dichas irregularidades en el desarrollo

del país y la búsqueda de soluciones, es decir, en términos del riesgo moral del burócrata y los factores asociados con el entorno que afectan su decisión, así como otros factores externos menos discutidos, como la demanda y composición del gasto público.

4.2.2. Investigaciones a nivel nacional

Título: *El Principio De Planeación En Materia De Compras Públicas Visto A La Luz Del Ejercicio Del Control Fiscal En El Ordenamiento Jurídico Colombiano*

En esta misma línea argumentativa, en Colombia, se exponen elementos estructurales que evidencian la falta de precisión legal y práctica y la relación de aquella responsabilidad en materia contractual dando como resultado una forma de entendimiento a tal cuestión. El objeto central de esta investigación describe los fundamentos de la atribución de responsabilidad fiscal derivada del ejercicio y entendimiento por parte del órgano de control fiscal, del principio de planeación en materia de compras públicas y el cual, como premisa de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades estatales, configura per se responsabilidad fiscal.

Título: *La responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado. Autor: Fajardo (2017)*

El autor menciona que el contrato estatal es una de las más importantes herramientas para la gestión fiscal. La celebración, ejecución y liquidación de contratos estatales también es una fuente potencial de daños patrimoniales al Estado. Por lo tanto, en su investigación identifica los criterios para determinar en qué eventos un contratista del Estado queda investido de la función de administrar fondos públicos y cuándo puede verse sometido a un proceso de responsabilidad fiscal.

Título: *Seguridad jurídica Vs Conceptos Jurídicos indeterminados: El perjuicio como daño patrimonial al Estado en la Responsabilidad Fiscal en Colombia. Autor: Lamprea (2018)*

En esta investigación de tesis de grado, el autor menciona que se requiere que, al momento de la incorporación a la administración pública, los servidores públicos, y en especial los que funjan como Gestores Fiscales, se capaciten en Control Fiscal a efectos de conocer cómo se realiza la vigilancia fiscal y cuáles son los criterios y parámetros con que será evaluada su gestión, como referentes de mejores prácticas para su desempeño.

Título: *La trascendencia de los estudios previos, como materialización del principio de planeación en los contratos estatales de obra. Autor: Castillo (2018)*

Durante la investigación el autor concluye que la realización de obras o servicios no previstos en el contrato de obras, bienes o servicios, son consecuencia de la precariedad de los estudios previos y es normal su ejecución. Afirmación que se puede evidenciar en notas periodísticas tienen como titular de los textos “la falta de planeación y la contratación de obra pública en Colombia”, abordando el tema desde diferentes perspectivas.

Además, menciona que en “proyectos complejos, la planeación técnica debe ser lo más precisa posible, ya que a partir de ésta se determina el objeto del contrato, la estructuración del proyecto de tal forma que sea completa, se establecen las obligaciones recíprocas, se racionaliza el gasto, se determina el valor del contrato o valor estimado según el caso, se logran estructurar de manera adecuada las ofertas, se establece la oferta más favorable, se establecen las modalidades de pagos, el esquema de distribución de riesgos, los elementos jurídicos necesarios, entre otros”.

Título: *Sistema de Información para la vigilancia de la Contratación Estatal, respuesta institucional contra la corrupción. Autor: Lafaurie (s.f)*

Desde la perspectiva económica las causas de la corrupción, en relación con la eficiencia del Estado en la contratación y los hechos que ocasionan la corrupción, manifiestan lo siguiente:

“Para que el Estado sea un eficiente comprador debe velar porque las transformaciones se lleven a cabo en un escenario lo más competitivo posible, donde los agentes económicos privados actúen sin ejercer posiciones dominantes. Cuando estas condiciones básicas no se cumplen, el Estado es ineficiente y muy seguramente víctima de prácticas corruptas que permiten a ciertos actores públicos y privados capturar rentas extraordinarias en detrimento del patrimonio público”

4.2.3. Investigaciones a nivel regional

Título: *Parámetros Técnicos Y Legales A Observar En Los Contratos Estatales Para Determinar Deficiencias De Planificación Que Puedan Conllevar A Responsabilidad Fiscal Ante Las Contralorías En Colombia*

La presente investigación pretende ser una guía para los funcionarios públicos de los organismos de control del Estado (Contraloría General de la República y contralorías territoriales) con el fin de que los procesos propios llevados a cabo por dichas entidades, es decir, las auditorías, denuncias, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal, sean adelantados con calidad, oportunidad y efectividad (lo cual incluye e influye sobre el rol del gerente). Así el autor expone y analiza en el ámbito jurídico y técnico de la responsabilidad fiscal en que pueden incurrir los gestores fiscales -funcionarios públicos y particulares- que no acaten el principio de planeación contractual al cometer deficiencias o errores en la elaboración de los estudios previos de la

contratación estatal y que a causa de esto provoquen detrimento patrimonial al Estado por pérdida, menoscabo, uso indebido o deterioro de recursos públicos en la ejecución de los contratos. De acuerdo con lo anterior, se recopila, analiza, desglosa y compendia de forma clara los puntos clave de la actual y dispersa normatividad relacionada con la responsabilidad fiscal y la planeación contractual en conjunto donde al igual que en este trabajo se analizan los casos en que se puede presentar responsabilidad fiscal determinando las falencias (legales, técnicas, administrativas, financieras o ambientales) de planeación en proyectos de diferente naturaleza.

Título: *Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia.*

El presente artículo tiene como objeto evaluar los elementos sustantivos de la Responsabilidad Fiscal, la cual se fundamenta a su turno en las condiciones básicas requeridas para el ejercicio del control fiscal entendiendo el ejercicio del control fiscal como un modelo que desarrolla los principios democráticos, por lo que el control excede el marco histórico de la división del poder. Dentro de este marco se examinó el contexto constitucional y legal de la responsabilidad fiscal, por lo cual se establecieron las relaciones existentes entre la gestión fiscal, la vigilancia y la responsabilidad fiscales. Los resultados deducen que dicho marco constitucional es esencial de la responsabilidad fiscal, permitiendo en tales características diferenciar la responsabilidad de otros tipos de responsabilidad de que puede ser objeto el gestor público.

Título: *Detrimento Patrimonial De La Ciudad De Bogotá En La Última Década Por Los Llamados Elefantes Blancos*

En este las últimas administraciones la ciudad de Bogotá se ha visto inmersa en una cantidad de obras las cuales inician pero nunca terminan por lo tanto no tiene ningún uso ni beneficio para

la ciudadanía por lo contrario, ha llevado a un detrimento patrimonial de miles de millones, a una corrupción y aún a mala administración donde los ciudadanos se ven obligados a pagar unos impuestos, a pasar por necesidades físicas y morales a causa de los malos manejos de los gobernantes, También es de aclarar que los llamados elefantes blancos no solo abundan en la ciudad de Bogotá, sino por todo el territorio colombiano.

Título: *El Detrimento Patrimonial De Los Municipios Frente Al Embargo De Recursos Del Sistema General De Participaciones*

Este ensayo busca determinar cómo se puede configurar el detrimento patrimonial de los municipios, frente al embargo de recursos del Sistema General de Participaciones, analizando algunos fallos de la Corte Constitucional. Al igual que los anteriores, el trabajo constituye un análisis para establecer los criterios jurídicos fundamentales en el sentido de la protección patrimonial de los municipios. En otras palabras, de manera similar analiza los problemas jurídicos identificados en un municipio y plantea un interrogante, a saber: ¿puede un municipio embargar recursos aparentemente inembargables por ser parte del sistema general de participaciones para cobrar una deuda pública a otro municipio, con el fin de evitar afectar su patrimonio?

A través de dicho interrogante el autor resuelve el problema jurídico planteado y concluye si son embargables o no los recursos del sistema general de participaciones girados a los municipios, generándose si o no, un detrimento en el patrimonio de estas.

Título: *La garantía en el contrato interadministrativo, un imperativo para evitar el riesgo al patrimonio del Estado*

En este caso, la necesidad de investigar sobre la falta de garantía en los contratos interadministrativos tiene ocasión en tanto evitará el detrimento patrimonial de las entidades del Estado por sus pares u homónimas. Para ello, el autor hace uso de los informes de la Contraloría General de la República donde se reportó un alto porcentaje de los contratos y cumplimientos de los fines esenciales del Estado, por contratos interadministrativos o mal llamados convenios, lo que evidencia que los funcionarios, en su condición de operadores de la norma, emplean los términos desconociendo las condiciones y requisitos que se requieren para unos u otros, y ponen en riesgo los recursos del Estado.

Título: *La Responsabilidad Disciplinaria De Los Empleados Públicos Y El Detrimento Patrimonial*

Desde otra perspectiva que complementa las descripciones de los referentes anteriores, aquí el autor estudia la contratación Estatal desde la delegación de responsabilidad a personas especializadas para desarrollar obras y/o prestar servicios que hagan óptimo su actuar en cuanto a las necesidades públicas, y cuyas falencias se encuentran en el no contar con esa especialidad por lo que no logran cumplir el objeto central de los proyectos contratados. El autor hace énfasis en el desarrollo de una contratación competente, la cual, necesita, una etapa previa suficientemente elaborada que augure el éxito en la contratación. Asimismo, estudia documentos y estudios previos donde se logra identificar el detrimento patrimonial y la responsabilidad disciplinaria.

Título: *La Responsabilidad Fiscal En Colombia Y La Imposibilidad Del Resarcimiento Patrimonial*

El control fiscal es, en Colombia, una función pública que consiste en verificar la manera en que se manejan o administran los dineros públicos, lo que es, directamente proporcional a que los funcionarios públicos y particulares en ejercicio de funciones públicas, o contratistas manejen o administren recursos públicos, pero para hacerlo deben consultar los intereses públicos de manera transparente, de conformidad con los principios y la normatividad aplicables, protegiendo el patrimonio público, asegurándose que todas las actividades tecnológicas, legales y económicas, la adquisición, la planificación, la conservación, la administración, la custodia, la explotación, la enajenación, el consumo, el gasto, la inversión se efectúen según los fines esenciales del Estado y conforme a los principios constitucionales y legales, tales como la legalidad, la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad, la imparcialidad, la moralidad, la transparencia, la publicidad y la evaluación de los costos ambientales.

4.3. Marco Normativo

Con el fin de orientar y desarrollar el presente trabajo de investigación para la formulación de recomendaciones dirigidas a la prevención del daño Patrimonial al Estado originado en la gestión de las adquisiciones de proyectos de inversión pública de municipios de sexta categoría del Departamento del Huila, en la siguiente tabla se presentan las dimensiones de análisis: Daño Patrimonial al Estado, Gestión de las Adquisiciones, Categorización Municipal, Proyectos de Intervención Pública y Control Fiscal; con sus respectiva normativa y descripción.

Tabla 16. Marco normativo relacionado con la gestión de las adquisiciones para proyectos de inversión pública

Dimensión	Normativa				Descripción
	Tipo	Número	Año	Emisor	
Daño Patrimonial al Estado	Constitución Política		1991	Asamblea Nacional Constituyente	Art. 119: Vigilancia de la gestión fiscal y el control resultados (art. 119). Art. 267: vigilancia y control fiscal, principios, control fiscal posterior, selectivo, preventivo y concomitante. Competencia de la Contraloría General de la República y contralorías territoriales. Art. 268: funciones del Contralor General de la República. Art. 272: La vigilancia de los municipios corresponde a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 de la Constitución Política (CP).
	Ley	42	1993	Congreso de la República	Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
	Ley	610	2000	Congreso de la República	Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
	Ley	1474	2011	Congreso de la República	Art. 97- 130: modificaciones al proceso de responsabilidad fiscal. Medidas para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal.
	Resolución	673	2018	Contraloría Departamental del Huila	Modalidades de auditoría, términos y condiciones para la rendición de cuentas a la Contraloría Departamental del Huila
	Resolución	422	2019	Contraloría Departamental del Huila	Lista las entidades vigiladas por la Contraloría Departamental del Huila
	Resolución	672	2019	Contraloría Departamental del Huila	Se adopta la Guía de Auditoría Territorial -GAT- en el marco de las normas internacionales ISSAI

Gestión de las Adquisiciones	Decreto	1082	2015	Presidente de la República	Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional: libro 2, parte 2, título 1 Contratación Estatal: conceptos básicos, estructura y documentos del proceso de contratación, disposiciones especiales, modalidades de selección, enajenación de bienes del Estado, garantías, acuerdos comerciales, incentivos, contratación en el exterior y con organismos de cooperación, agencia Colombia Compra Eficiente.
	Ley	80	1993	Congreso de la República	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
	Ley	1150	2007	Congreso de la República	Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos
Categorización Municipal	Ley	1474	2011	Congreso de la República	Estatuto Anticorrupción. Art.82 -96: Disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública
	Ley	617	2000	Congreso de la República	Art. 2: Categorización de distritos y municipios.
Proyectos de Inversión Pública	Decreto	111	1996	Presidente de la República	Art. 36. Gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda.
	Decreto	1082	2015	Presidente de la República	Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional: libro 2, parte 2, título 6 proyectos de inversión pública: sistema de información, ciclo de los proyectos, programación presupuestal, ejecución, seguimiento y evaluación
Control fiscal	Decreto	403	2020	Presidente de la República	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
					Definiciones: Vigilancia fiscal, Control fiscal, Objeto de vigilancia y control, Sujeto de vigilancia y control, Órganos de Control Fiscal. Principios de la vigilancia y control fiscal. Competencias de la CGR y las contralorías territoriales. Vigilancia fiscal concurrente, integral o selectiva, transitoria o permanente, Sistema de Control Fiscal. Control Fiscal posterior y Selectivo. Control Fiscal Concomitante y Preventivo. Control Fiscal Interno

Decreto	2037	2019	Presidente de la República	Por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad
Ley	1437	2011	Congreso de la República	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
Ley	1564	2012	Congreso de la República	Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones
Ley	599	2000	Congreso de la República	Por la cual se expide el Código Penal
Ley	1474	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	1712	2014	Congreso de la República	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.
Decreto Ley	403	2020	Ministerio de justicia y del derecho	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Nota: Autores, 2022.

Es importante mencionar que de acuerdo con la tabla anterior, será de insumo metodológico en el desarrollo de la actual investigación, ya que con ella se identificarán los procesos, procedimientos, actividades que se deben desarrollar dentro de la gestión de las adquisiciones, que como vimos anteriormente, nace desde la elaboración de los planes de desarrollo, la elaboración de los proyectos, la planificación presupuestal y la gestión contractual, por lo que cada norma relacionada en este capítulo hace alusión y aclaración de acuerdo a los lineamientos que se debe hacer para cada proceso. Por otra parte, da claridad sobre la concepción, alcance y consecuencia de los procesos de daño patrimonial en las entidades territoriales, lo cual será insumo para la identificación, categorización y análisis de los hallazgos de lesión del patrimonio público.

5. METODOLOGÍA

Con el fin de dar un adecuado desarrollo a la investigación y así alcanzar lo propuesto en los objetivos específicos y objetivo general se propuso una investigación de corte mixto, de naturaleza interpretativa y constructivista. Los estudios mixtos se basan en el empleo simultáneo de métodos cualitativos y cuantitativos (BRYMAN, 2006). Actualmente, se puede observar una posición más ecléctica por parte de algunos expertos, y esta tendencia se puede encontrar en algunos estudios en donde se busca dar, tanto una explicación de los hechos (enfoque cuantitativo) como una comprensión de estos (enfoque cualitativo). Lo que puede contribuir a anular los posibles sesgos de la investigación y fortalecer el proceso investigativo (Barrantes, 2014, p. 98).

5.1.1. Diseño del Estudio

El presente estudio de método abductivo de naturaleza interpretativa constructivista consistió en la revisión de los informes de auditoría de la Contraloría Departamental, realización de entrevistas a cinco (05) asesores y/o jefes de control interno de municipios de sexta categoría del Departamento del Huila y realización de grupo focal a tres (03) auditores de la Contraloría Departamental del Huila.

Con el fin de identificar hallazgos con incidencia fiscal cuya ocurrencia de los hechos se ubique en el periodo 2016-2019 y teniendo en cuenta que, por regla general, los ejercicios de auditoría evalúan la vigencia inmediatamente anterior, se revisaron los informes de auditoría de los años 2017, 2018, 2019 y 2020.

Se eligió el periodo base los años 2016-2019 por las siguientes razones:

El periodo de estudio 2016-2019 es un periodo constitucional de alcaldes, lo que facilitó la identificación de elementos comunes en las decisiones tomadas o procedimientos aplicados en las compras públicas.

A partir del 2016, el Departamento Nacional de Planeación inició un proceso de alineación de los instrumentos de planeación y medición del desempeño de los municipios, lo que obligó a estas entidades a actualizar los procedimientos internos para optimizar la gestión de las adquisiciones.

Ese lapso corresponde a un periodo de gobierno diferente al ejercicio por las actuales administraciones municipales, lo que generó mayor confianza y menos presión en los colaboradores que participaron en el estudio para dar información o compartir sus opiniones sobre los temas, especialmente en lo relacionado con errores o malas prácticas.

5.1.2. Criterios de inclusión

Se eligieron los informes de auditoría generados durante las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020, que registraron hallazgos con incidencia fiscal del periodo 2016-2019. Los hechos descritos en los hallazgos con incidencia fiscal deben haber ocurrido durante el periodo 2016-2019.

Se seleccionaron tres (03) funcionarios de la Contraloría Departamental del Huila, adscritos a la Oficina de Control Fiscal, con mínimo cinco (05) años de experiencia en auditoría.

Se escogieron a cinco (05) asesores y/o jefes de control interno de alcaldías municipales de sexta categoría presupuestal del Departamento del Huila. Con mínimo 3 años de experiencia en asuntos de control interno.

5.1.3. Criterios de Exclusión

Es importante mencionar que algunos hallazgos fueron excluidos de la recopilación y análisis porque se presentaron alguna de las siguientes condiciones:

Los hechos u operaciones descritas como generadores del presunto Daño al Patrimonio del Estado ocurrieron por fuera del periodo de revisión del trabajo de investigación.

Después de la ocurrencia del hecho se han producido cambios normativos que hacen improbable su repetición en la actualidad.

Los elementos constitutivos de responsabilidad fiscal no son claramente identificables en la situación detectada y descrita en el hallazgo.

5.2. Población y muestra

Para determinar la población y muestra de los elementos revisados, se deben tener en cuenta los siguientes datos.

La Contraloría Departamental del Huila vigila la gestión fiscal de los 35 municipios del Departamento del Huila que pertenecen a la sexta categoría presupuestal. Una vez consultados los planes anuales de auditoría ejecutados por la Contraloría Departamental del Huila durante los años 2017, 2018, 2019 y 2020 se logró identificar que se generaron aproximadamente 155 informes de auditoría. Los cuales fueron revisados en su totalidad para establecer los hallazgos con incidencia fiscal en los municipios de sexta categoría cuya ocurrencia de los hechos corresponde al periodo 2016-2019.

Para establecer posibles causas de los hallazgos con incidencia fiscal en los municipios de sexta categoría del Huila cuya ocurrencia de los hechos corresponde al periodo 2016-2019 se

realizó un grupo focal con tres (03) de los 18 funcionarios actualmente vinculados a la Oficina de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Huila.

Con el fin de Identificar y analizar los controles orientados a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado implementados en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila, se entrevistaron cinco (05) asesores y/o jefes de control interno de los 21 municipios de que estuvieron asociados a hallazgos con incidencia fiscal durante el periodo 2016-2019, según revisión realizada a los informes de auditoría.

Tabla 17. *Resumen población y muestra*

Población	Descripción	Criterio de selección	Muestra
Informes de auditoría de la Contraloría Departamental del Huila	Es el resultado presentado por escrito, sobre el trabajo realizado por los auditores, en desarrollo de la aplicación de los diferentes sistemas de control	Generados por la Contraloría Departamental del Huila durante el periodo 2017-2020. Asociados a municipios de sexta categoría presupuestal. Asociados a hechos ocurridos durante el periodo 2016-2019.	155 informes
Funcionarios de la Oficina de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Huila	Servidores públicos que se dedican a vigilar la gestión fiscal de los sujetos de control de la Entidad mediante el ejercicio de la auditoría en todas sus modalidades	Mínimo cinco (05) años de experiencia en auditoría	3 funcionarios
Asesores y/o jefes de control interno municipios de sexta categoría presupuestal	Servidores públicos o contratistas que cumplen funciones u obligaciones asociadas a las unidades de control interno o quien haga sus veces.	mínimo 3 años de experiencia en asuntos de control interno.	5 asesores y/o jefes de control interno.

Fuente: Autores, 2022

5.3. Ruta metodológica

De acuerdo con los objetivos planteados, la presente investigación pretende adoptar la ruta metodológica mostrada en la siguiente tabla.

Tabla 18. *Ruta metodológica*

Objetivos específicos	Proceso metodológico
Establecer los hallazgos con incidencia fiscal y sus posibles causas detectados en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila durante el periodo 2016-2019	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar hallazgos con incidencia fiscal de municipios de sexta categoría asociados a hechos ocurridos durante el periodo 2016-2019, registrados en los informes de auditoría de la Contraloría Departamental del Huila. ● Seleccionar y categorizar los hallazgos con incidencia fiscal asociados a la gestión de adquisiciones en proyectos de inversión pública. ● Establecer las posibles causas de los hallazgos con incidencia fiscal asociados a la gestión de adquisiciones en proyectos de inversión pública ● Analizar y describir (gráfica y textualmente) la información encontrada.
Identificar y analizar los controles orientados a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado, implementados en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar las actividades de control implementadas en los municipios de sexta categoría del Huila para prevenir, detectar o corregir la ocurrencia de los hallazgos con incidencia fiscal asociados a la gestión de adquisiciones en proyectos de inversión pública: actores involucrados, acciones, técnicas y herramientas, instrumentos de documentación, etc.
Describir las herramientas y técnicas del proceso de gestión de las adquisiciones del PMBOK aplicables a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado.	<ul style="list-style-type: none"> ● Recopilar información detallada del proceso de gestión de las adquisiciones de acuerdo con el PMBOK ● Elaborar mapa o esquema del proceso de gestión de las adquisiciones de acuerdo con el PMBOK ● Identificar las técnicas y herramientas aplicables a la gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública
Formular lineamientos que faciliten la adecuada gestión de las adquisiciones en	<ul style="list-style-type: none"> ● Consolidar los hallazgos, posibles causas, actividades de control y técnicas y

<p>proyectos de inversión pública de municipios de sexta categoría del Departamento del Huila para reducir el riesgo de Daño Patrimonial al Estado.</p>	<p>herramientas del PMBOK aplicables a la prevención del Daño Patrimonial al Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Redactar acciones de control, con enfoque detectivo y correctivo, orientadas a la reducción del Daño Patrimonial al Estado, articulando los insumos y resultados obtenidos.
---	--

Fuente: Autores, 2022

5.3.1. Fuentes de Datos

Para la presente investigación se utilizaron fuentes primarias y secundarias de información que permitieron el desarrollo de análisis para el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Las fuentes primarias corresponden a la información obtenida a partir de las entrevistas y grupos focales. Las fuentes secundarias se describen a continuación y a partir de ellas se realizó un análisis archivístico y documental:

Informes de auditoría de la Contraloría Departamental del Huila, que de acuerdo con la Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI GAT Versión 2.1 (2019), se podrían definir como “el resultado presentado por escrito sobre el trabajo realizado por los auditores, en desarrollo de la aplicación de los diferentes sistemas de control”. Según la Guía se pueden identificar dos tipos de informes de auditoría: preliminar y definitivo. A través del informe de auditoría preliminar se comunican “los hechos constitutivos de posibles irregularidades”, bajo el término de “observaciones de auditoría”, para que los auditados tengan oportunidad de presentar sus descargos.

Una vez revisadas las observaciones de auditoría, a la luz de los descargos y respuestas de los auditados, se genera el informe definitivo, cuyas presuntas irregularidades toman el nombre de hallazgos. Estos informes son comunicados a los auditados, compartidos a los concejos

municipales y publicados en la página web de la Contraloría Departamental del Huila. Para efectos de la presente investigación serán objeto de estudio los informes de auditoría definitivos. La guía constituye un manual técnico aplicable al proceso de auditoría en el marco del control fiscal adelantado por las contralorías territoriales.

Si bien los informes de auditoría varían en su estructura, de acuerdo con el tipo de auditoría ejecutada y a las consideraciones particulares del equipo auditor, es posible identificar cuatro elementos comunes:

- a) Presentación.
- b) Carta de conclusiones.
- c) Resultados de auditoría.
- d) Hallazgos de auditoría.

En cuanto a la identificación y análisis de la información registrada en los informes de auditoría de la Contraloría Departamental del Huila, se utilizó el método estadístico descriptivo a partir de las variables cuantitativas y cualitativas, en donde a partir del análisis de la información referente a los hallazgos con presunta incidencia fiscal encontrada en las entidades territoriales del Departamento, se organizó por categorías y se ordenó y clasificó por frecuencia, cuantía del presunto Daño Patrimonial al Estado, municipios asociados al hallazgo e impacto presupuestal; siguiendo el proceso que se muestra a continuación:

Figura 9. Método de investigación proceso de identificación de hallazgos de presunta incidencia fiscal



Fuente: autor, 2021

5.4. Unidad de análisis

La unidad de análisis de la investigación fueron los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila, que se encuentran involucrados en hallazgos con presuntas incidencias fiscales expuestas a través de los informes de auditoría de la Contraloría Departamental del Huila, información con la cual se pretende diseñar lineamientos para la prevención del daño patrimonial al Estado originado en la gestión de las adquisiciones de proyectos de inversión pública.

5.5. Variables o categorías de investigación

Para el desarrollo de la investigación se tuvieron en cuenta los siguientes insumos de entrada:

5.5.1. Informes de auditoría de Contraloría Departamental del Huila

Es el resultado presentado y analizado por escrito, sobre el trabajo realizado por los auditores, en desarrollo de la aplicación de los diferentes sistemas de control. Este es un insumo

indispensable para la identificación y estandarización en materia de análisis de los presuntos hallazgos de detrimento patrimonial en materia de responsabilidad fiscal presentado en los municipios de sexta categoría del departamento del Huila.

5.5.2. Hallazgos con presunta incidencia fiscal

La Contraloría Departamental del Huila ejerce vigilancia sobre la gestión fiscal de los 35 municipios de sexta categoría presupuestal del Huila, mediante diferentes modalidades de auditoría; cuyas inconsistencias detectadas, que se denominan hallazgos se tipifican y registran en un informe. Los tipos de hallazgos pueden ser administrativos, fiscales, penales, disciplinarios y sancionatorios.

Los hallazgos fiscales o con incidencia fiscal se definen como todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores públicos o los particulares han realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado (Contraloría General de la República, 2019).

Los informes de auditoría de la Contraloría Departamental del Huila se publican en la página web de la Entidad y son de acceso público. Una vez descargados los informes se procedió a identificar los hallazgos fiscales, categorizarlos y clasificarlos por frecuencia, cuantía del presunto Daño Patrimonial al Estado, municipios asociados al hallazgo e impacto presupuestal.

5.5.3. Sectores de inversión pública

Para el año 2020 y una vez posesionados los nuevos mandatarios locales, el Departamento Nacional de Planeación estableció a través de la plataforma web “KIT de Planeación Territorial”, los nuevos lineamientos para la formulación y estructuración de los planes de desarrollo departamentales y municipales, es por esto, que a través de la nueva metodología de

estructuración de los planes, el DNP establece 21 nuevos sectores de inversión que engloban todos los posibles eslabones o pilares de la inversión pública en Colombia:

1. Agricultura y desarrollo rural
2. Ambiente y desarrollo sostenible
3. Ciencia, tecnología e innovación
4. Comercio, industria y turismo
5. Cultura
6. Defensa y Policía
7. Deporte y recreación
8. Educación
9. Empleo Público
10. Gobierno Territorial
11. Inclusión social y reconciliación
12. Información estadística
13. Interior
14. Justicia y del Derecho
15. Minas y energías
16. Organismos de control
17. Salud y Protección Social
18. Tecnologías de la información y las comunicaciones
19. Trabajo
20. Transporte
21. Vivienda, ciudad y territorio

Respecto al sector de inversión como se mencionó en el ítem anterior, constituyó una forma de categorizar los hallazgos de detrimento patrimonial, y hace parte de los análisis, ya que de acuerdo con la naturaleza de cada proyecto de inversión pública se deben cumplir unos requisitos sectoriales.

5.5.4. Proceso para la gestión de las adquisiciones

Conjunto de actividades secuenciales que realiza la entidad territorial con el propósito de adquirir un bien o servicio con recursos públicos. Como se expuso en el marco referencial se dispone a analizar el proceso de gestión de adquisiciones de acuerdo con la metodología del PMBOK. A partir del análisis de los procesos de gestión de las adquisiciones se lograron las técnicas y herramientas del proceso de Gestión de las Adquisiciones aplicables a las compras públicas en entidades territoriales de sexta categoría presupuestal.

5.5.5. Entrevista Semiestructurada

Se utilizó la técnica de análisis cualitativo para la interpretación de los resultados de las entrevistas semiestructuradas, grupo focal y revisión de informes. Estas técnicas estuvieron dirigidas a actores involucrados en el proceso de auditoría y a jefes de control interno de los municipios elegidos como muestra. Las entrevistas fueron construidas a partir de una matriz que se generó con base en el análisis de contenido de los informes de auditoría mencionados anteriormente, y a través de los cuales, por medio de los jefes de control interno fue posible identificar las acciones generadas para prevenir acciones que conlleven a un presunto hallazgo de incidencia fiscal, y por su parte, los auditores de la contraloría departamental a través de la entrevista dieron a conocer las posibles causas del porqué los hallazgos identificados.

5.5.6. Limitaciones

1. El Daño Patrimonial al Estado no tiene tipologías definidas por la ley o guías o manuales técnicos, lo que dificulta la construcción de categorías para agrupar los hallazgos con incidencia fiscal.

2. El estudio abordó el análisis de los hechos constitutivos en posibles irregularidades detectadas por los auditores de la Contraloría Departamental del Huila y no los fallos de responsabilidad fiscal, donde se decreta de manera formal el Daño Patrimonial al Estado, producto de haber vencido en juicio al involucrados y en cumplimiento de las normas procedimentales respectivas. Lo anterior, el acceso a los fallos demandaría mayor cantidad de recursos, especialmente de talento humano para la revisión y síntesis de los casos. Adicionalmente, los procesos de responsabilidad fiscal pueden tardar varios años en resolverse y durante ese periodo se pueden suceder cambios normativos que modifiquen la forma en la que se configuran las irregularidades y se desnaturaliza el propósito del estudio que es la prevención de esos riesgos.

5.5.7 Análisis de la Información

Para el análisis de la información se utilizó la técnica de análisis de contenido es una “técnica que permite investigar el contenido de las comunicaciones mediante la clasificación en "categorías" de los elementos o contenidos manifiestos de dicha comunicación o mensaje”.

Dentro del proceso establecido para realizar el análisis de contenido, se llevó a cabo el siguiente procedimiento, que llevó a la obtención de la matriz:

1. Se procedió a descargar de la página web de la Contraloría Departamental del Huila los informes de auditoría de las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020.

2. Se verificó que se hubieran recopilado todos los informes de las actuaciones de control fiscal desarrolladas por la Contraloría, de acuerdo con la programación anual consignada en los respectivos planes generales de auditoría.

3. Se llevó a cabo un proceso de identificación preliminar de hallazgos con incidencia fiscal, consultando la tabla denominada “Resumen Hallazgos de Auditoría”; ubicada en la sección final de los informes de auditoría y formato con código D01.02-F08.

4. De cada informe con hallazgos con incidencia fiscal se recolectaron datos básicos de las siguientes variables:

- a. Año de informe: Año en el cual se generó el informe de auditoría definitivo.
- b. Tipo de auditoría: modalidad de auditoría aplicada en el proceso auditor, previstas en la Guía de Auditoría para Contralorías Territoriales versión 1 (2012): Regular, Especial y Exprés, adoptadas mediante Resolución 104 del 22 de abril de 2013. Así como otros ejercicios de control, como los denominados operativos
- c. Municipio: Municipio de sexta categoría del Departamento del Huila.
- d. Vigencia auditada: Año en el cual ocurrieron los hechos constitutivos de posibles irregularidades.

5. Posteriormente, se procedió a hacer la construcción de las siguientes variables cualitativas y cuantitativas

- a. Síntesis de condición: Descripción general de la situación detectada.
- b. Tipo de Hallazgo:

- Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada
- Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía
- Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad
- Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.
- Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte
- Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor
- Gasto y/o transferencia que excede el límite establecido por la normatividad
- Duplicidad de obligaciones contractuales
- Gasto prohibido por legislación de austeridad y eficiencia en el gasto público
- Menor recaudo por error en la liquidación oficial de impuestos, tasas y contribuciones
- Retención no practicada y/o tributo no liquidado
- Manejo inadecuado del anticipo
- Deterioro acelerado del bien por baja calidad del mismo
- Gasto motivado en una necesidad inexistente
- Gasto y/o incentivo no autorizado en ley o reglamentación interna a favor de un empleado
- Obra inconclusa
- Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población

- Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor
 - La entidad territorial no ha determinado la causa/razón de descuentos bancarios realizados por orden de un juez o autoridad administrativa en vigencias anteriores
 - Gasto asumido por la entidad territorial que estaba a cargo de otra entidad pública
 - Descuentos bancarios (impuestos y comisiones) no autorizados en la ley y/o contrato
 - Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados
 - Pérdida de inventarios (materiales y suministros)
- c. Bien o servicio asociado.
- d. Sector: “Unidad superior de la clasificación programática a través de la cual se planean, organizan, dirigen, controlan, ejecutan y evalúan las acciones necesarias para cumplir con los fines esenciales del estado”. Definición tomada del Manual de Clasificación Programático del Gasto Público. Consiste en la asignación de uno de los sectores aplicables al ámbito territorial, de acuerdo con el bien o servicio asociado.
- e. Valor presunto daño.

6. RESULTADOS

6.1. Capítulo 1: Hallazgos con incidencia fiscal y sus posibles causas en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila durante el periodo 2016-2019.

6.1.1. Hallazgos de presunta incidencia fiscal

En primer lugar, se aclara que dentro de la información reportada se incluyó deliberadamente al municipio de Pitalito porque, si bien está en una cuarta categoría presupuestal, es un referente regional con el cual los municipios de sexta categoría pueden tener mayor coincidencia en cuanto a sus capacidades, esquemas organizativos, población rural, oferta de bienes y servicios, entre otros factores.

En segundo lugar, se aclara que, si bien el objeto de la presente investigación obligaría a limitar la presentación de resultados a hallazgos con incidencia fiscal asociados únicamente a recursos de inversión ejecutados en el marco de proyectos de inversión pública, en esta sección se presentan 23 tipos de hallazgos fiscales que están asociados a recursos de funcionamiento e inversión; esto con el fin de tener un mayor alcance en el análisis de los datos. Esta tipología es una elaboración propia del equipo investigador.

De acuerdo con los informes de auditoría generados por la Contraloría Departamental del Huila revisados, durante el periodo 2016-2019 se detectaron 88 hallazgos con incidencia fiscal en los municipios de sexta categoría del Huila y el Municipio de Pitalito, cuyo presunto Daño Patrimonial al Estado ascendió a la suma de cuatro mil ciento ochenta y cinco millones ochocientos veintinueve mil ciento sesenta y un pesos (\$4.185.829.161).

Al analizar los hallazgos y clasificarlos según su frecuencia, se encontró que los tipos de hallazgos más frecuentes son (**Tabla 19**): “Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada (16)”; “Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía (11)”; “Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad (8)”; “Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos (7)” y “Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte (7)”.

Ahora bien, si la clasificación se efectúa teniendo en cuenta el presunto Daño Patrimonial al Estado, los hallazgos con mayor valor son: “Manejo inadecuado del anticipo (\$837.564.919)”; “Obra inconclusa (\$824.317.985)”; “Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte (\$704.291.379)”; “Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía (\$452.076.576)” y “Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada (\$364.308.145)”.

Por último, vale la pena resaltar que, tres hallazgos fiscales se ubican entre los primeros cinco puestos tanto en la clasificación por frecuencia como por cuantía del presunto Daño; éstos son:

- Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte
- Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía.
- Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada.

Tabla 19. *Clasificación de Hallazgos Fiscales por Frecuencia y Cuantía*

Tipo de Hallazgo	Frecuencia Hallazgo	Presunto Daño Patrimonial
Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	16	\$364.308.145
Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	11	\$452.076.576
Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	8	\$96.408.573
Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	7	\$351.860.674
Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	7	\$704.291.379
Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	6	\$41.336.999
Gasto y/o transferencia que excede el límite establecido por la normatividad	4	\$9.980.593
Duplicidad de obligaciones contractuales	3	\$57.040.000
Gasto prohibido por legislación de austeridad y eficiencia en el gasto público	3	\$35.730.000
Menor recaudo por error en la liquidación oficial de impuestos, tasas y contribuciones	3	\$146.383.517
Retención no practicada y/o tributo no liquidado	3	\$6.291.582
Manejo inadecuado del anticipo	2	\$837.564.919
Deterioro acelerado del bien por baja calidad del mismo	2	\$78.319.143
Gasto motivado en una necesidad inexistente	2	\$67.509.513
Gasto y/o incentivo no autorizado en ley o reglamentación interna a favor de un empleado	2	\$30.752.159
Obra inconclusa	2	\$824.317.985
Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	1	\$10.490.300

Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	1	\$8.715.000
La entidad territorial no ha determinado la causa/razón de descuentos bancarios realizados por orden de un juez o autoridad administrativa en vigencias anteriores	1	\$3.247.362
Gasto asumido por la entidad territorial que estaba a cargo de otra entidad pública	1	\$21.780.804
Descuentos bancarios (impuestos y comisiones) no autorizados en la ley y/o contrato	1	\$10.192.811
Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados	1	\$21.652.500
Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	1	\$5.578.628
Total	88	\$4.185.829.161

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la Contraloría Departamental del Huila, 2016-2019.

En 20 de los 35 municipios de sexta categoría del Huila se detectaron hallazgos con incidencia fiscal durante el periodo 2016-2019, lo que equivale a un 57.14%. Los municipios de sexta categoría sin hallazgos con incidencia fiscal fueron: Algeciras, Altamira, El Agrado, Elías, Guadalupe, Hobo, Nátaga, Oporapa, Paicol, Suaza, Tarqui, Tello, Teruel y Timaná.

En la Tabla 20, puede vislumbrarse la cantidad y nombre de los municipios en los cuales se detectó la ocurrencia de cada tipo de hallazgo fiscal. El hallazgo fiscal que más se presentó en los municipios de sexta categoría fue “Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía”; el cual se detectó en 8 municipios durante el periodo de revisión. Ahora bien, si esos datos se comparan con la Tabla 1, se podrá identificar que, este hallazgo fiscal se presentó 11 veces en un total de 8 municipios; es decir, que un hallazgo puede presentarse más de una vez en un mismo municipio.

Tabla 20. *Número de Municipios asociados al Hallazgo Fiscal*

Tipo de Hallazgo	Número de Municipios Asociados al Hallazgo	Municipios Asociados al Hallazgo	Presunto Daño Patrimonial
Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	8	Pitalito; Rivera; Garzón; Pital; Campoalegre; Palestina; Palermo; La Plata	\$452.076.576
Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	6	Aipe; Villavieja; La Plata; Santa María; Pitalito; Campoalegre	\$351.860.674
Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	4	Pitalito; La Argentina; Saladoblanco; Gigante	\$96.408.573
Gasto y/o transferencia que excede el límite establecido por la normatividad	4	Tesalia; Yaguará; Acevedo; Santa María	\$9.980.593
Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	3	San Agustín; Villavieja; La Plata	\$364.308.145
Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	3	Villavieja; Gigante; Baraya	\$704.291.379
Duplicidad de obligaciones contractuales	3	Colombia; Rivera; La Plata	\$57.040.000
Gasto prohibido por legislación de austeridad y eficiencia en el gasto público	3	Pitalito; Campoalegre; Isnos	\$35.730.000
Retención no practicada y/o tributo no liquidado	3	Rivera; La Plata; Campoalegre	\$6.291.582
Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	2	San Agustín; La Plata	\$41.336.999
Menor recaudo por error en la liquidación oficial de impuestos, tasas y contribuciones	2	Pitalito; Palermo	\$146.383.517
Deterioro acelerado del bien por baja calidad del mismo	2	Santa María; Gigante	\$78.319.143
Gasto motivado en una necesidad inexistente	2	San Agustín; Villavieja	\$67.509.513
Gasto y/o incentivo no autorizado en ley o reglamentación interna a favor de un empleado	2	Campoalegre; Íquira	\$30.752.159

Obra inconclusa	2	Pitalito; Gigante	\$824.317.985
Manejo inadecuado del anticipo	1	Pitalito	\$837.564.919
Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	1	Palermo	\$10.490.300
Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	1	Villavieja	\$8.715.000
La entidad territorial no ha determinado la causa/razón de descuentos bancarios realizados por orden de un juez o autoridad administrativa en vigencias anteriores	1	La Plata	\$3.247.362
Gasto asumido por la entidad territorial que estaba a cargo de otra entidad pública	1	Isnos	\$21.780.804
Descuentos bancarios (impuestos y comisiones) no autorizados en la ley y/o contrato	1	La Plata	\$10.192.811
Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados	1	Campoalegre	\$21.652.500
Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	1	Santa María	\$5.578.628

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la Contraloría Departamental del Huila, 2016-2019.

En este escenario, la Tabla 21 y la figura 9, presentan la clasificación de municipios según la cantidad de hallazgos fiscales detectados. Los primeros puestos los ocupan San Agustín (17), Pitalito (12), Villavieja (9), La Plata (8) y Campoalegre (7). A partir del puesto seis, la cantidad de hallazgos va reduciéndose progresivamente de cuatro a un hallazgo por municipio.

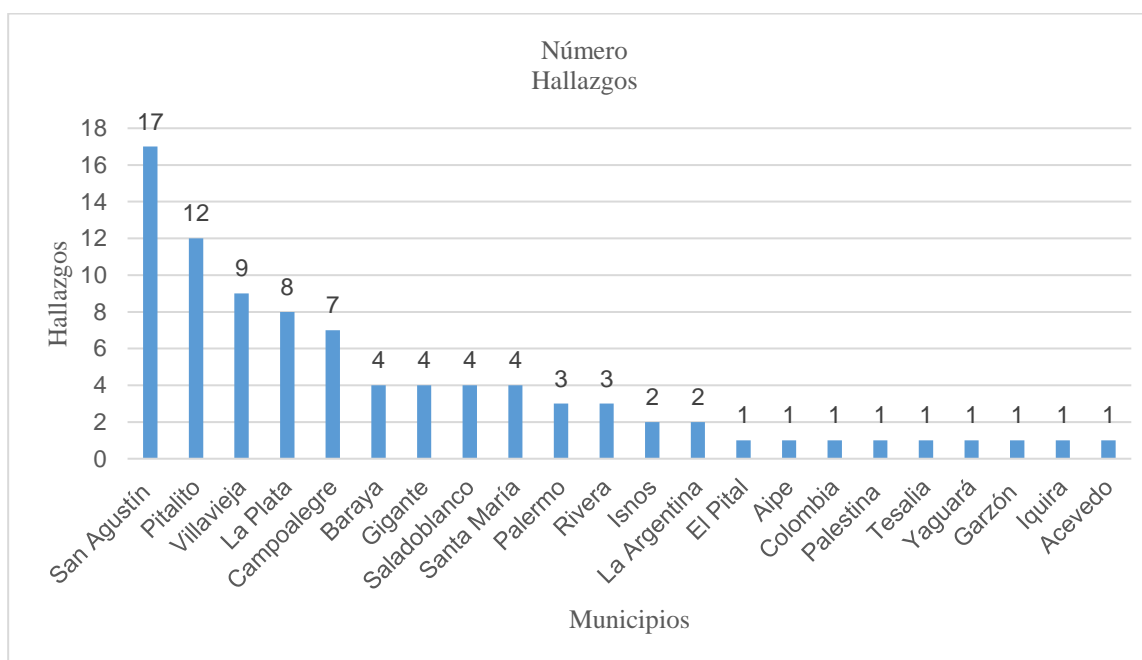
Tabla 21. *Número de Hallazgos Fiscales por Municipio*

Municipio	Número Hallazgos	Municipio	Número Hallazgos
San Agustín	17	Isnos	2
Pitalito	12	La Argentina	2
Villavieja	9	El Pital	1

La Plata	8	Aipe	1
Campoalegre	7	Colombia	1
Baraya	4	Palestina	1
Gigante	4	Tesalia	1
Saladoblanco	4	Yaguará	1
Santa María	4	Garzón	1
Palermo	3	Iquira	1
Rivera	3	Acevedo	1

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la Contraloría Departamental del Huila, 2016-2019.

Figura 10. Clasificación de los hallazgos según número.



Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la Contraloría Departamental del Huila, 2016-2019.

Finalmente, la Tabla 22 presenta el impacto que tiene el presunto Daño Patrimonial al Estado acumulado durante el periodo de revisión (2016-2019), en el presupuesto acumulado de cada municipio durante el mismo periodo de tiempo. Aquí pueden apreciarse situaciones interesantes: por ejemplo, si bien el municipio de Pitalito tiene un presunto Daño Patrimonial

acumulado 2.4 veces más alto que el municipio de Baraya, el impacto es mucho más fuerte en este último teniendo en cuenta su bajo nivel de ingreso.

Tabla 22. *Impacto Presupuestal del Presunto Daño Patrimonial*

Municipio	Presunto Daño Patrimonial	Presupuesto 2016-2019	Impacto	Número Hallazgos
Baraya	674,006,182	69,706,720,568	0.9669%	4
Villavieja	289,348,812	55,994,395,567	0.5167%	9
Gigante	370,635,320	125,933,030,799	0.2943%	4
Pitalito	1,626,312,305	805,432,990,707	0.2019%	12
El Pital	129,899,416	69,093,567,595	0.1880%	1
Campoalegre	208,172,272	139,829,695,281	0.1489%	7
San Agustín	213,243,419	158,973,835,227	0.1341%	17
Saladoblanco	64,044,568	63,985,361,123	0.1001%	4
La Plata	243,834,404	243,943,197,322	0.1000%	8
Palermo	162,427,961	179,816,963,499	0.0903%	3
Rivera	54,736,314	121,411,607,012	0.0451%	3
Colombia	21,600,000	54,933,243,235	0.0393%	1
Aipe	34,000,000	118,094,460,801	0.0288%	1
Santa María	18,003,047	66,110,866,647	0.0272%	4
Palestina	20,583,629	77,691,767,069	0.0265%	1
La Argentina	18,895,872	74,502,348,859	0.0254%	2
Isnos	25,280,804	130,038,131,599	0.0194%	2
Tesalia	6,413,937	51,293,455,343	0.0125%	1
Yaguará	2,214,017	77,092,192,024	0.0029%	1
Iquira	917,944	60,019,548,975	0.0015%	1
Garzón	1,010,043	299,902,853,371	0.0003%	1
Acevedo	248,895	160,659,805,669	0.0002%	1

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la Contraloría Departamental del Huila, 2016-2019.

Es posible observar a través de la anterior tabla, que, en municipios como La Plata, San Agustín y Villavieja y Campoalegre se presenta el mayor número de presuntos hallazgos de posible incidencia fiscal, siendo La Plata el de mayor presupuesto y Villavieja el de menor

cuantía durante el periodo constitucional analizado entre los de mayor magnitud de hallazgos. De igual forma, se evidencia que Villavieja presenta un alto número de hallazgos y un bajo presupuesto general de la entidad, situación que denota posibles falencias a nivel administrativo y operativo frente al manejo de recursos de inversión pública.

6.1.2. Posibles causas de los hallazgos con incidencia fiscal

Tabla 23. *Matriz de Análisis de entrevista grupo focal – Auditores Contraloría Departamental*

No.	Hallazgos	Categorías de análisis									
		Actores			Causas						
		Administración Municipal	Proveedores	Ciudadanía	Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	Favores Políticos y Particulares (FPP)	Desconocimiento de Procesos Internos (DPI)	Personal Insuficiente y Poco Calificado (PIPC)	Bajo Desarrollo Tecnológico (BDT)	Acciones Inadecuadas de Ciudadanos (AIC)	Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)
1	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	X	X	X	X	X			X	X	
2	Gasto motivado en una necesidad inexistente	X			X	X					X
3	Duplicidad de obligaciones contractuales	X				X	X	X			
4	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	X		X	X						
5	Manejo inadecuado del anticipo	X	X		X						X
6	Obra inconclusa	X	X		X						X
7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	X	X					X			X
8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	X	X					X			X

9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	X	X			X		X
10	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	X						X
11	Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados	X		X				
12	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	X		X	X		X	
13	Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	X		X		X		X

Fuente: Autores, 2022.

6.1.3. Análisis de Causas

Las causas de los hallazgos con incidencia fiscal, propuestas por los auditores de la Contraloría Departamental del Huila que participaron en el grupo focal, fueron agrupadas en 7 categorías construidas por el equipo investigador. La definición de cada categoría se presenta a continuación:

Tabla 24. *Causa, definición según entrevista con grupo focal*

Causa	Definición
Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	El servidor público o contratista no considera todos los elementos necesarios para llevar a cabo una tarea o una adquisición o no prevé cómo el producto o servicio se convierte en insumo o herramienta de otros procesos para garantizar su funcionalidad
Favores Políticos y Particulares (FPP)	El servidor público o contratista orienta sus acciones a otorgar beneficios o contratos, financiados con recursos públicos, a individuos o colectivos a cambio de una contraprestación extraoficial, como

	puede ser: votos, financiación de campañas políticas, incentivo económico, aceptación de un grupo social o sector económico, etc.
Desconocimiento de procesos internos (DPP)	El servidor público o contratista no sabe la finalidad de un proceso o tarea, ni cómo se ejecutan las actividades asociadas a éstos.
Personal Insuficiente y Poco Calificado (PIPC)	Los servidores públicos y/o contratistas vinculados no tienen la formación ni experiencia para ejecutar adecuadamente las tareas asignadas a la dependencia y/o Entidad. La cantidad de servidores públicos y/o contratistas vinculados es inferior a la requerida para ejecutar adecuadamente las tareas asignadas a la dependencia y/o Entidad.
Bajo Desarrollo Tecnológico (BDT)	La Entidad no cuenta con equipos y sistemas de información que le permitan a sus servidores públicos y contratistas optimizar la ejecución de sus tareas y mejorar los niveles de seguridad de la información.
Acciones Inadecuadas de Ciudadanos (AIC)	Los miembros de la sociedad civil ejecutan actividades fraudulentas para obtener un beneficio financiado con recursos públicos.
Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)	Los servidores públicos y/o contratistas vinculados no ejecutan adecuadamente su rol de vigilancia, supervisión o interventoría a través actividades de monitoreo, seguimiento y control, para garantizar el cumplimiento del contrato o tarea asignada.

Fuente: Autores, 2022.

Igualmente se identificaron tres tipos de actores que se encuentran asociados a esas causas. A la categoría que se ha denominado “Administración Municipal” pertenecen los servidores públicos y contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión vinculados a la respectiva entidad territorial. La categoría “Proveedores” agrupa a contratista de la entidad, diferente a aquellos vinculados mediante contrato de prestación de servicios

profesionales y de apoyo a la gestión, que venden bienes y servicios a la entidad, a quienes se les ha adjudicado un contrato normalmente como resultado de un proceso de selección competitiva. Finalmente, a la categoría de “Ciudadanía” pertenecen los miembros de la sociedad civil, considerados de manera individual o colectiva.

Como puede verse en la tabla, en todas las causas intervienen actores que representan a las administraciones municipales y que podrían considerarse como agentes del Estado. Es entendible que se presente esta situación porque, independientemente del origen del hecho generador del Daño Patrimonial, siempre se requerirá la participación de un representante de la entidad territorial, ya sea con su acción u omisión.

En 6 de los 13 tipos de hallazgos, simultáneamente a la participación de la Administración Municipal, se identifica la intervención de proveedores. Esto significa que gran parte de los hallazgos con incidencia fiscal corresponden a fallas o fraudes que se presentan en la relación vendedor-comprador de las compras públicas, relacionadas principalmente con debilidades en la vigilancia de la ejecución contractual y acuerdos para la comisión de fraudes.

En el caso de la ciudadanía, esta se relaciona con las causas a través de dos roles distintos; por un lado, los miembros de la sociedad civil que quieren ser beneficiarios de apoyos estatales de manera fraudulenta y, por otro lado, los ciudadanos que no están interesados en la ejecución de recursos públicos en sus comunidades.

Pueden apreciarse hallazgos que son el resultado de hasta cuatro causas, lo que obligaría a que la solución o control debe plantearse desde varios escenarios. Este es el caso de los hallazgos “Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población” y “Pérdida de inventarios (materiales y suministros)”.

Las causas más prevalentes son “la Deficiente Planeación y Articulación (9)”, “la Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (8)”, “Personal Insuficiente y Poco Calificado (5)”, Favores Políticos y Particulares (4) y Desconocimiento de Procesos Internos (4). En algunos casos, pueden plantearse relaciones de causalidad muy coherentes que deberían ser objeto de revisión para establecer las propuestas de solución. Por ejemplo, si se vincula personal poco calificado, motivado en favores políticos o particulares, es muy probable que este personal desconozca los procesos internos, lo que dificulta el proceso de planeación de las compras públicas y la vigilancia de la ejecución del proceso contractual. Este personal carece de pensamiento sistémico para gestionar y articular los elementos necesarios para llevar a cabo una adquisición.

Otro ejemplo puede ser que se vincula personal poco calificado, motivado en favores políticos o particulares, para ejercer roles de monitoreo, seguimiento y control, que no saben cómo ejecutar sus actividades ni las técnicas y herramientas para optimizarlas, lo que genera debilidad en los esquemas de control de la Entidad o que aumente el riesgo de multas de órganos de inspección, control y vigilancia.

También resulta interesante encontrar hallazgos en los cuales se presenta de manera simultánea la Deficiente Planeación y Articulación (DPA) y la Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC), como el caso de “Gasto motivado en una necesidad inexistente”, “Manejo inadecuado del anticipo”, “Obra inconclusa” y “Pérdida de inventarios”. Esto puede explicarse en la medida que cualquier ejercicio de monitoreo, seguimiento y control requiere de unos criterios de revisión claramente definidos; que, en materia de compras públicas, se definen o estructuran en la etapa de planeación. Si no se tiene claridad de lo que se quiere, no se puede

tener rigurosidad en lo que se exige. Adicionalmente, pueden presentarse vacíos, vicios o debilidades en la etapa de planeación de la compra pública que posteriormente dificultará el ejercicio de seguimiento y control.

Entonces, pueden advertirse causas que tienen la capacidad de facilitar la generación de nuevas causas de Daño Patrimonial, como los Favores Políticos y Particulares. En éstos, su incidencia puede verse limitada o fortalecida por aspectos legales, culturales o institucionales. Por ejemplo, la modalidad de selección del proveedor a aplicarse o la aceptación social de una mala práctica de gestión pública. Adicionalmente, puede permear de diferentes formas los procesos de contratación, materializándose en hechos como la confección de pliegos sastre o incluso los sobrecostos o compras ficticias para la financiación de gastos extraoficiales.

Hay un aspecto que ya se abordó de manera parcial en párrafos anteriores y que debe ser un punto clave a la hora de establecer alternativas de solución: la discrecionalidad que tiene el alcalde para vincular al personal contratista que hará parte de los equipos técnicos y administrativos de las dependencias. Esa discrecionalidad puede ejercerse de manera irresponsable en detrimento de los intereses de la entidad, porque se vincula fácilmente personal que no tiene la experiencia y formación requerida para el ejercicio de sus funciones u obligaciones, que en la mayoría de los casos se convierten en gestores o apoyos durante la estructuración de contratos de mayor cuantía para la adquisición de bienes y servicios.

6.2. Capítulo 2: Identificación y análisis de los controles orientados a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado, implementados en los municipios de sexta categoría del Departamento del Huila

6.2.1. Entrevista a asesores y/o jefes de control interno

Tabla 25. Matriz de entrevista a asesores de control interno

No.	Hallazgo	Actores	Acciones	Herramientas y Técnicas	Fuente
1	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	* El jefe de la dependencia que requiere la contratación (5)	* Selección de beneficiarios aplicando requisitos preestablecidos (3) * Priorización de beneficiarios a partir de la caracterización de los mismos (2).	* Convocatoria pública. (4) * Visitas para la validación de condiciones - Actas de visita. (4) * Puntaje o variables de bases de datos oficiales. (4) * Revisión documental - Lista de cotejo. (3) * Divulgación o referenciación de líderes comunitarios o políticos. (1)	* Manual de procesos y procedimientos. (3) * Planes de mejoramiento. (2) * Reglas del mayor aportante: Gobierno Nacional o Departamental. (1)
2	Gasto motivado en una necesidad inexistente	* El jefe de contratación y su equipo (abogados). (4). * Asesor de control interno. (2). * El alcalde. (1) * El jefe de la dependencia que requiere la contratación. (1).	* Validación de requisitos de los estudios previos: descripción de la necesidad, objeto, obligaciones, asociación a los instrumentos de planeación (plan de desarrollo, banco de proyectos, plan de adquisiciones, presupuesto), etc. (2). * Revisión de evidencias de ejecución de los contratos. (2) * Designación de un supervisor o interventor idóneo que vigile la ejecución del contrato. (1) * Sensibilización sobre los requisitos de los estudios previos. (1) * Estimación del personal que requiere para el cumplimiento de las funciones y metas de la dependencia. (1)	* Formato estandarizado para estudios previos por modalidad de contratación. (3). * Auditorías - Listas de cotejo. (2) * Informes de supervisión. (1). * Capacitaciones (1). * Listado de contratistas vinculados por dependencia. (1). * Memorandos y circulares.	* Manual de contratación. (4) * Guías y manuales del Departamento Nacional de Planeación. (1) * Consejo de Gobierno. (1) * Comité de Contratación. (1)
3	Duplicidad de obligaciones contractuales	* Asesor de control interno. (3) * jefe de contratación y su equipo (abogados) (2) * Supervisor del contrato. (1)	* Revisión de evidencias de ejecución de contratos con objetos y obligaciones similares. (3) * Comparación del objeto y las obligaciones a contratar de los estudios previos y los contratos ejecutados. (2). * Revisión informes y evidencias de ejecución (1). * Elaboración informe de supervisión. (4)	* Matrices comparativas (5). * Formato estandarizado para los informes de ejecución y supervisor. (1) * Sistema de información oficial de contratación: SECOP, Si Observa. (1)	* Manual de contratación. (3) * Normatividad austeridad. (3) * Comité de Contratación. (2)
4	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	* Supervisor del contrato. (4) * Asesor de control interno. (2) * Almacenista. (1).	* Verificación de características técnicas (2) * Revisión del expediente contractual. (1) * Verificación del uso o destinación del bien o servicio recibido. (1)	* Formato estandarizado para los informes de supervisión (4). * Lista de chequeo. (2) * Actas de visitas. (1) * Muestreo de expedientes a revisar. (1)	* Manual de procesos y procedimientos. (5) * Manual de contratación. (3) * Mapa de riesgos. (1) * Consejo de Gobierno. (1)

5	Manejo inadecuado del anticipo	<ul style="list-style-type: none"> * Supervisor o interventor del contrato (5) * Asesor de control interno (2) * jefe de la dependencia que requiere la contratación (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Comparación entre los pagos y los conceptos autorizados en el plan de inversiones del anticipo. (7) * Determinación de riesgos y garantías. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Lista de cotejo. (7) * Matriz de riesgos. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Comité de contratación. (4) * Manual de contratación. (1)
6	Obra inconclusa	<ul style="list-style-type: none"> * jefe de la dependencia que requiere la contratación. (4) * Supervisor del contrato. (3) * Apoyo a la supervisión (3) * jefe de planeación y/o obras públicas. (1) * Asesor de control interno. (1) * alcalde. (1). 	<ul style="list-style-type: none"> * Elaboración de presupuesto ajustado al mercado. (4) * Verificación avance físico (2) * Seguimiento de tiempos pactados. (1) * Determinación de obras a ejecutarse durante el periodo de gobierno. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Investigación de mercados. (4) * Formato estandarizado para visita de obras. (2) * Reuniones de seguimiento y/o comités de obra. (1) * Revisión del plan de desarrollo municipal. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Manual de contratación (1)
7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	<ul style="list-style-type: none"> * Supervisor del contrato. (4) * jefe de dependencia que requiere la contratación. (1) * Asesor de control interno. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Generación de informe de supervisión y certificación de cumplimiento. (4) * Participación de la sociedad civil en la vigilancia de la ejecución del contrato. (1). * Revisión de evidencias de ejecución de contratos. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Actas de visitas. (1) * Planillas de asistencia. (1) * Registro fotográfico. (1) * Formato estandarizado para informe de supervisión. (1) * Muestreo de los expedientes a revisar. (1). 	<ul style="list-style-type: none"> * Manual de contratación. (4) * Manual de procesos y procedimientos. (3)
8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	<ul style="list-style-type: none"> * jefe de dependencia que requiere la contratación. (3) * Supervisor del contrato. (2) * Asesor de control interno. (1) * Almacenista. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Generación de informe de supervisión y certificación de cumplimiento. (1) * Participación de la sociedad civil en la vigilancia de la ejecución del contrato. (1) * Determinación de riesgos y garantías de estabilidad y calidad de obra. (1). * Determinación del tipo de vigilancia para la ejecución del contrato: supervisión o interventoría. (1) * Verificación de características técnicas del bien. (1) * Revisión de evidencias de ejecución de contratos. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Lista de chequeo. (2) * Planillas de asistencia. (2) * Actas de visitas. (1) * Registro fotográfico. (1) * Formato estandarizado para informe de supervisión. (1) * Muestreo de expedientes a revisar. (1). * Matriz de riesgos. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Manual de contratación. (2) * Manual de procesos y procedimientos. (1)
9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	<ul style="list-style-type: none"> * Supervisor del contrato. (4) * secretario de hacienda. (2) * funcionario de contratación (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Generación de informe de supervisión y certificación de cumplimiento. (4) * Revisión de la cuenta de cobro y sus soportes. (2) * Revisión de evidencias de ejecución de contratos. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Formato estandarizado para informe de supervisión. (3) * Lista de chequeo. (2) * Bitácoras. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Manual de procesos y procedimientos. (5) * Manual de contratación. (2)
10	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	<ul style="list-style-type: none"> * funcionario de la secretaría de hacienda. (5) * Asesor de control interno. (1) * alcalde (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Revisión de la cuenta de cobro y sus soportes. (4). * Transferencias bancarias con claves conjuntas (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Lista de chequeo. (4) * Muestreo de expedientes a revisar. (1) 	<ul style="list-style-type: none"> * Manual de procesos y procedimiento. (4) * Políticas de seguridad entidades financieras. (1)

11	Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados	* secretario de hacienda. (1) * alcalde. (1)	* Análisis de condiciones de crédito (2)	* Investigación de mercado (2)	
12	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	* jefe de la dependencia que requiere la contratación. (3) * Asesor de control interno. (1)	* Determinación requisitos de idoneidad y experiencia del proveedor (3) * Seguimiento a las solicitudes de información de órganos de inspección, control y vigilancia. (1)	* Análisis sector (Estudios previos). (3) * Revisión de Sistemas de información. (1)	
13	Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	* Almacenista. (4) * Asesor de control interno. (2)	* Verificación periódica de la existencia de los saldos de inventarios. (5) * Notificación saldos de elementos de bodega (1)	* Lista de chequeo. Conteo físico. (5) * Memorando de notificación de saldos de bodega. (1)	Manual de procesos y procedimientos. (5).

Fuente: Autores, 2022.

Las respuestas dadas por los asesores de control interno entrevistados, sobre las actividades de control que sus entidades ejecutan para prevenir, detectar o corregir la materialización de los hallazgos con incidencia fiscal presentados, arrojan varios elementos de análisis.

El primer elemento de análisis se relaciona con los actores asociados a las actividades de control. El asesor de control interno se menciona en las actividades de control de diez hallazgos; seguido por el supervisor o interventor, que aparece asociado a las actividades de control de 7 hallazgos. Como se verá más adelante, aquí estos actores tienen un enfoque de evaluación, a través de un esquema de monitoreo, seguimiento y control. En tercer lugar, se encuentra el jefe de dependencia que requiere la contratación, quién básicamente gestiona el proceso contractual desde su inicio, para lo cual demanda un cuidado profesional orientado a la etapa de planeación de la compra pública.

En el escenario también aparecen otros funcionarios de las alcaldías, que podrían considerarse claves por su rol de revisión y acompañamiento técnico: jefe de contratación y su equipo, almacenista, secretario de hacienda y jefe de planeación y/u obras públicas. Es importante advertir que estos líderes de proceso cumplen un rol clave en los esquemas de defensa de la entidad o modelos de fortalecimiento del sistema de control interno, porque brindan aseguramiento frente

a la implementación de controles internos en los asuntos de su competencia. El hecho que estos actores sean mencionados con frecuencia puede ser un indicador de fortaleza del sistema de control interno y debe ayudar a brindar técnicas y herramientas más adecuadas para la toma de toma de decisiones y la promoción de la cultura del autocontrol en sus respectivos procesos, permeando las actividades cotidianas.

En relación a las acciones que los asesores de control interno mencionan que sus entidades ejecutan para prevenir, detectar o corregir la materialización de los hallazgos con incidencia fiscal presentados, es importante resaltar que fue posible recopilar al menos una actividad de control por cada tipo de hallazgo, aunque esto no significa que todos los entrevistados hayan descrito actividades de control para todos los hallazgos, como evidentemente pasó con hallazgos como el “pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados”.

Se encontraron acciones que se repiten varias veces en diferentes hallazgos, lo que podría dar indicios de transversalidad en la generación de una cultura de la prevención del Daño Patrimonial; por ejemplo, las siguientes:

- Validar los requisitos de los estudios previos, especialmente la claridad en la formulación de la necesidad, el objeto y las obligaciones a contratar, así como su articulación con el plan de desarrollo, el banco de proyectos, el plan de adquisiciones, el presupuesto, etc.
- Revisar las evidencias de ejecución de los contratos y elaborar informes de supervisión claros.
- Realizar seguimiento permanente al estado de avance físico y/o tiempos pactados para advertir oportunamente desviaciones en la planeación.

- Incentivar la participación de la sociedad civil en la vigilancia de la ejecución del contrato.

Además, se presentaron actividades de control específicas dadas por la complejidad o particularidad del hallazgo. Por ejemplo, para prevenir la asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población, hay coincidencia en realizar procesos de selección públicos y objetivos, mediante convocatoria y caracterización de los potenciales beneficiarios, con reglas predefinidas y claras.

Para prevenir la materialización de un manejo inadecuado del anticipo, principalmente en contratos de obra pública, se establecen seguimiento del supervisor o interventor a los pagos autorizados en el plan de inversiones.

Para evitar el “Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados”, existe acuerdo entre las actividades de control, las cuales están orientadas a un análisis de datos del sector financiero, que permita detectar entidades financieras que entreguen el control de los desembolsos a la Alcaldía y generen cobro únicamente en la medida que se produzcan esos desembolsos controlados.

Al analizar los elementos de técnicas y herramientas aplicadas, se percibe una situación similar a la presentada con las acciones, evidenciándose en algunos casos, técnicas y herramientas específicas dada la complejidad de la acción a la cual se asocia y también aquellas de naturaleza transversal. Entre las técnicas y herramientas más comunes y transversales se encuentran: revisión documental, los formatos para informes de supervisión, las listas de chequeo, las actas de reunión, los análisis del sector o investigación de mercados, muestreo de expedientes a revisar, entre otros.

Finalmente, se logró identificar que la mayoría de esas actividades de control están documentadas en instrumentos institucionales; siendo los más frecuentes los manuales de procesos

y procedimientos, los manuales de contratación, consejos y comités y planes de mejoramiento. Sobre este último instrumento llama la atención su carácter reactivo, pues los planes de mejoramiento se dan como resultados de hallazgos de auditorías internas o externas, lo que quiere decir que estos hallazgos si se han presentado en algunos de los municipios entrevistados de manera directa y han convertido esas acciones en políticas de operación de obligatorio cumplimiento. Estos instrumentos también generan una gran oportunidad de documentación de cambios y gestión del conocimiento en las entidades territoriales, que debe estar en constante actualización, gracias a las lecciones aprendidas y buenas prácticas de otras organizaciones o experiencias significativas.

6.3. Capítulo 3: Descripción de las herramientas y técnicas del proceso de gestión de las adquisiciones del PMBOK aplicables a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado.

Tabla 26. *Técnicas e instrumentos del PMBOK aplicable a la gestión de las adquisiciones*

No	Hallazgos	Actores	Causas (auditores Contraloría)	Técnica e Instrumento PMBOK aplicable
1	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	Administración Municipal Proveedores Ciudadanía	Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	Juicio de expertos. Reuniones. Recopilación de datos. Análisis de datos.
			Favores Políticos y Particulares (FPP)	Publicidad. Reuniones.
			Bajo Desarrollo Tecnológico (BDT)	Recopilación de datos. Análisis de datos.
			Acciones Inadecuadas de Ciudadanos (AIC)	Juicio de expertos. Reuniones Recopilación de datos. Análisis de datos.
2	Gasto motivado en una necesidad inexistente	Administración Municipal	Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	Juicio de expertos. Reuniones. Recopilación de datos. Análisis de datos.
			Favores Políticos y Particulares (FPP)	Publicidad. Criterios para la selección de proveedores.
			Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)	Inspección. Auditoría.

3	Duplicidad de obligaciones contractuales	Administración Municipal	Favores Políticos y Particulares (FPP)	Publicidad
			Desconocimiento de procesos internos (DPP)	Juicio de expertos. Reuniones
			Personal Insuficiente y Poco Calificado (PIPC)	Recopilación de datos. Análisis de datos.
4	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	Administración Municipal Ciudadanía	Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	Juicio de expertos. Reuniones Recopilación de datos. Análisis de datos. Habilidades interpersonales y de equipo (articulación).
5	Manejo inadecuado del anticipo	Administración Municipal Proveedores	Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	Juicio de expertos. Recopilación de datos. Análisis de datos.
			Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)	Inspección. Auditoría.
6	Obra inconclusa	Administración Municipal Proveedores	Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	Juicio de expertos. Recopilación de datos. Análisis de datos. Conferencia de oferentes
			Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)	Inspección. Auditoría. Administración de reclamaciones
7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	Administración Municipal Proveedores	Personal Insuficiente y Poco Calificado (PIPC)	Juicio de expertos.
			Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)	Inspección. Auditoría. Administración de reclamaciones
8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	Administración Municipal Proveedores	Personal Insuficiente y Poco Calificado (PIPC)	Juicio de expertos.
			Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)	Inspección. Auditoría. Administración de reclamaciones
9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Administración Municipal Proveedores	Personal Insuficiente y Poco Calificado (PIPC)	Juicio de expertos. Recopilación de datos. Análisis de datos.
			Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)	Inspección. Auditoría. Administración de reclamaciones
10	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	Administración Municipal	Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)	Auditoría.
11	Pago de intereses de créditos	Administración Municipal	Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	Juicio de expertos. Recopilación de datos.

	otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados			Análisis de datos. Criterios de selección de proveedores.
12	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	Administración Municipal	Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	Juicio de expertos. Recopilación de datos. Análisis de datos.
			Favores Políticos y Particulares (FPP)	Publicidad. Criterios para la selección de proveedores
			Personal Insuficiente y Poco Calificado (PIPC)	Juicio de expertos. Recopilación de datos. Análisis de datos.
13	Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	Administración Municipal Ciudadanía	Deficiente Planeación y Articulación (DPA)	Juicio de expertos. Recopilación de datos. Análisis de datos.
			Desconocimiento de procesos internos (DPP)	Juicio de expertos. Reuniones.
			Bajo Desarrollo Tecnológico (BDT)	Recopilación de datos. Análisis de datos.
			Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (DMSC)	Inspección. Auditoría.

Fuente: Autores, 2022.

La Guía PMBOK plantea la Gestión de las Adquisiciones como un área de conocimiento de la gestión o dirección de proyectos, la cual tiene tres categorías de procesos: Planificar la Gestión de las Adquisiciones, Efectuar las Adquisiciones y Controlar las Adquisiciones.

Las técnicas y herramientas están presentes en todas las áreas y procesos de la Guía PMBOK. A través de las técnicas se busca proponer un “procedimiento sistemático y definido utilizado por una o más personas para desarrollar una o más actividades, a fin de generar un producto o un resultado o prestar un servicio y que puede emplear una o más herramientas”. La herramienta por su parte es “algo tangible, como una plantilla o un programa de software, utilizado al realizar una actividad para producir un producto o resultado”.

Como resultado de la revisión de los procesos asociados a la gestión de las adquisiciones fue posible identificar 11 técnicas y/o herramientas; las cuales tienen su propia conceptualización en la Guía PMBOK:

Tabla 27. *Definiciones de técnicas e instrumentos del PMBOK enfocadas a la gestión de las adquisiciones*

Técnica e Instrumento PMBOK	Conceptualización
Juicio de expertos	Juicio que se brinda sobre la base de la experiencia en un área de aplicación, área de conocimiento, disciplina, industria, etc., según resulte apropiado para la actividad que se está ejecutando. Dicha experiencia puede ser proporcionada por cualquier grupo o persona con educación, conocimiento, habilidad, experiencia o capacitación especializada.
Recopilación de datos	Proceso de recolectar datos e información de diversas fuentes
Análisis de datos	Sin definición específica en la Guía PMBOK.
Criterios de selección de proveedores	Conjunto de atributos requeridos por el comprador, los cuales debe satisfacer o superar a fin de ser seleccionado para un contrato.
Reuniones	Sin definición específica en la Guía PMBOK.
Publicidad	Sin definición específica en la Guía PMBOK.
Conferencia de oferentes	Reuniones con posibles vendedores previas a la preparación de una licitación o propuesta para asegurar que todos los posibles proveedores comprendan de manera clara y uniforme la necesidad de adquisición. También conocidas como conferencias de contratistas, conferencias de proveedores o conferencias previas a la licitación.
Habilidades interpersonales y de equipo	Habilidades que se utilizan para liderar e interactuar de manera efectiva con miembros del equipo y otros interesados
Administración de reclamaciones	Proceso de procesar, resolver y comunicar las reclamaciones contractuales.
Inspección	Examen de un producto de trabajo para determinar si se ajusta a los estándares documentados
Auditorías	Revisión de contratos y procesos contractuales en cuanto a su completitud, exactitud y efectividad

Fuente: PMBOK, 2017.

Existen técnicas y/o herramientas que se replican en más de un proceso de la gestión de las adquisiciones. Un caso concreto lo representa la técnica de *juicio de expertos*; la cual, en la planificación de las adquisiciones hace referencia a la pericia del equipo en materia de compras, contratos y regulaciones. Al efectuar las adquisiciones, el “juicio de expertos” hace referencia a la “pericia del equipo en evaluación de propuesta, asuntos técnicos, áreas funcionales relevantes tales como finanzas, ingeniería, diseño, desarrollo, gestión de la cadena de suministro, etc., entorno regulatorio de la industria, leyes, regulaciones y requisitos de cumplimiento y negociación”, gestión de riesgos. Por su parte, el “juicio de expertos” en el control de las adquisiciones se relaciona según PMBOK (2017), con la “pericia del equipo en áreas funcionales relevantes tales como finanzas, ingeniería, diseño, desarrollo, gestión de la cadena de suministro, etc.; leyes, regulaciones y requisitos de cumplimiento; y administración de reclamaciones”.

El *análisis de datos* en la planificación de las adquisiciones se materializa en análisis para tomar la decisión de “hacer o comprar” un producto, por ejemplo. Al efectuar la adquisición, esta técnica se materializa en actividades como la evaluación de propuestas (completitud de documentos y requisitos). Durante el control de las adquisiciones, se utiliza en revisiones del desempeño (desempeño de calidad, recursos, cronograma y costos), análisis de tendencias (desempeño - costo), etc.

Por su parte, hay técnicas y herramientas que se asocian a un solo proceso y tiene un enfoque definido: En la planificación de las adquisiciones, la recopilación de datos se orienta a la investigación de mercado (capacidad de industria y vendedores); la técnica de “Criterios de selección de proveedores” prevé los métodos o modalidades de selección de proveedores (directo, competitivo, menor costo, solo por calificaciones, puntuación por propuesta técnica, etc.).

Finalmente, a través de la técnica “reuniones” se generan espacios de intercambio de información con oferentes potenciales.

Al efectuar las adquisiciones, se utiliza la publicidad, la conferencia de oferentes y la negociación. Mediante la conferencia de oferentes se garantiza que todos los posibles oferentes comprendan qué se va a comprar, cuánto, cómo, a qué precio y todas las reglas inherentes a la compra. La negociación, como habilidad interpersonal y de equipo, no es tan útil en el sector público como lo es en el privado, porque en los procesos contractuales públicos se conocen de antemano los derechos y obligaciones.

En el proceso de Control de las Adquisiciones, se identifican como técnicas o herramientas específicas las siguientes: Administración de reclamaciones, Inspección y Auditoría. A través de la Administración de reclamaciones los conflictos y controversias entre comprador y vendedor. En la inspección se realiza una “revisión estructurada del trabajo que está siendo realizado por el contratista” y la auditoría se usa cuando lo que se quiere es una “revisión estructurada del proceso de adquisición”.

6.4. Capítulo 4: Lineamientos para la adecuada gestión de las adquisiciones

Los resultados descritos en los capítulos anteriores se conjugan en la presente sección para constituir lineamientos fácilmente aplicables para fortalecer la gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública, especialmente en lo relacionado con el Daño Patrimonial al Estado.

Los aspectos asociados a los hallazgos fiscales identificados en el primer capítulo son llevados a otro nivel en segundo capítulo, mediante el análisis de sus posibles causas, a través de la aplicación de elementos claves de una metodología de Administración de Riesgos. En el tercer capítulo, se analizan las técnicas y herramientas de un estándar internacional de dirección de proyectos, denominado Guía PMBOK, a fin aquellas que puedan ser aplicables o adaptables a las reglas y procedimientos propios de las compras públicas. Finalmente, los lineamiento y recomendaciones surgen de las actividades de control implementadas por los municipios, que podrían considerarse como buenas prácticas, las propuestas de elaboración propia de los investigadores a partir de su experiencia en el sector, los procedimientos e instrumentos recogidos por el PMBOK y con potencial de adaptabilidad al régimen de contratación pública, todo a la luz de las causas raíz identificadas desde el principio del proceso.

Tabla 28. Lineamientos para la adecuada gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública en Colombia

No.	Hallazgo	Recomendación		
		Responsable	Acción	Complemento (Técnica o Instrumento)
1	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	El jefe de la dependencia que requiere la contratación	diseña un procedimiento público y objetivo de selección de los beneficiarios	* Convocatoria pública, divulgada a través de medios oficiales, redes sociales y líderes. <i>Publicidad. Juicio de expertos.</i> * Los requisitos de postulación y/o criterios de priorización incluyen puntajes o variables de bases de datos oficiales.
		El jefe de la dependencia que requiere la contratación y su equipo	verifican el cumplimiento de los requisitos de postulación y/o criterios de priorización	* Revisión de los documentos aportados por los interesados, haciendo uso de una lista de cotejo y haciendo cruces de información con otras entidades públicas. <i>Recopilación de Datos y Análisis de Datos.</i>
		El jefe de la dependencia que requiere la contratación y su equipo	caracteriza, valida las condiciones de vulnerabilidad de los potenciales beneficiarios y define criterios de priorización,	* Visitas domiciliarias a los potenciales beneficiarios (actas de visita). <i>Reuniones.</i>
		El jefe de planeación	promueve la actualización de información registrada en bases de datos oficiales (SISBEN)	* Divulgación de término y condiciones para las actualizaciones (reencuestas). <i>Publicidad.</i>
2	Gasto motivado en una necesidad inexistente	El jefe de la dependencia que requiere la contratación	estima el personal que requiere para el cumplimiento de las funciones y metas de la dependencia.	* Listado servidores públicos y contratistas adscritos a la dependencia en la vigencia anterior. <i>Recopilación de datos. Análisis de datos.</i> * Identificación áreas, temas o componentes en los cuales puede desagregarse el trabajo. <i>Recopilación de datos. Análisis de datos.</i> * <i>Juicio de expertos:</i> incluye asesores del despacho y servidores públicos antiguos. <i>Reuniones.</i>
		El jefe de contratación y su equipo (abogados)	sensibiliza sobre los requisitos de los estudios previos	* Capacitaciones dirigidas a los jefes de dependencia y sus apoyos en la gestión contractual. <i>Reuniones.</i>
		El jefe de contratación y su equipo (abogados)	valida el cumplimiento de requisitos de los estudios previos: descripción de la necesidad, objeto, obligaciones, asociación a los instrumentos de planeación (plan de desarrollo, banco de proyectos, plan de adquisiciones, presupuesto), etc.	* Revisión de la información registrada en el formato de estudios previos por modalidad de contratación. <i>Criterios para la selección de proveedores.</i> * El formato de estudios previos debe contener campos para la identificación, alcance y firma de quienes intervinieron en su elaboración, revisión y aprobación.

		El supervisor del contrato	designa ordinariamente un apoyo a la supervisión	* Garantizando que más personas intervengan en la vigilancia de la ejecución
		El asesor de control interno	evalúa las evidencias de ejecución, informes de ejecución e informes de supervisión	* La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente. <i>Inspección. Auditoría.</i>
		El asesor de control interno	promueve canales de denuncia anónima	* Servidores públicos y contratistas. <i>Publicidad.</i> * Sociedad civil. <i>Publicidad.</i>
		El asesor de control interno	evalúa periódicamente la publicación de los documentos de los procesos contractuales en el SECOP y los informes de ejecución en la página web institucional	<i>Inspección. Auditoría.</i>
		Jefe de contratación y su equipo (abogados)	verifica que el objeto y obligaciones a contratar, registrados en los estudios previos, no duplique parcial o totalmente el alcance de otros procesos contractuales vigentes.	* Mediante matrices comparativas y consultas en sistemas de información contractual. <i>Juicio de expertos</i>
3	Duplicidad de obligaciones contractuales	El supervisor del contrato	valida que las evidencias aportadas y las actividades ejecutadas sean claramente asociados al contratista, comparándolas con contratos de objeto y obligaciones similares	* <i>Recopilación de datos. Análisis de datos.</i>
		El asesor de control interno	evalúa las evidencias, informes de ejecución e informes de supervisión	* especialmente, contratos con objeto u obligaciones similares * La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente. <i>Publicidad</i>
		El jefe de la dependencia que requiere la contratación	identifica y gestiona la articulación con los procesos proveedores (insumos o entradas) y usuarios (productos o salidas) de las actividades que se ejecutarán en el marco del proceso contractual.	* Atributos de calidad. * Plazos. * Canales de comunicación. * Enlaces. <i>Juicio de expertos. Reuniones. Recopilación de datos. Análisis de datos. Habilidades interpersonales y de equipo.</i>
4	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	El supervisor del contrato	verifica las evidencias y actividades ejecutadas o características técnicas de los elementos entregados	* Mediante lista de chequeo. <i>Inspección.</i> * Formato informe supervisión
		El almacenista	verifica las características técnicas	* Mediante lista de chequeo. <i>Inspección.</i>
		El supervisor del contrato	monitorea el flujo de los productos del proceso contractual hacia los procesos usuarios	* <i>Reuniones</i>
		El asesor de control interno	evalúa las evidencias, informes de ejecución, informes de supervisión y destinación o impacto de los	* La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente. <i>Auditoría.</i>

		entregables asociados a contratos de la vigencia anterior	
5	Manejo inadecuado del anticipo	El jefe de la dependencia que requiere la contratación	exige proveedores con buena capacidad financiera y no autoriza ordinariamente anticipos
		El jefe de la dependencia que requiere la contratación	exige en los estudios previos póliza de buen manejo y correcta inversión del anticipo, cuando extraordinariamente se autoricen anticipos
		El supervisor o interventor del contrato	hace seguimiento a la ejecución del plan de inversiones del anticipo
6	Obra inconclusa	El alcalde	prioriza las obras a ejecutarse durante su periodo de gobierno.
		El jefe de la dependencia que requiere la contratación	identifica y documenta los requisitos técnicos, legales, económicos, sociales y ambientales que debe cumplir la obra
		El jefe de planeación y/o obras públicas	elabora el presupuesto ajustado al mercado
		El supervisor del contrato	verifica el avance físico y cumplimiento de tiempos de entrega
7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	El jefe de dependencia que requiere la contratación	promueve la participación de la sociedad civil en la vigilancia de la ejecución del contrato
		El almacenista	verifica las características técnicas
		El secretario de hacienda y/o equipo	revisa la cuenta de cobro y sus soportes, garantizando la completitud de los documentos requeridos
		El alcalde	confirma con otras fuentes la terminación y entrega de bienes o servicios a partir de determinada cuantía, antes de autorizar o efectuar su pago. Aplica únicamente cuando el proceso contractual no tenga apoyo a la supervisión o en su vigilancia solo haya intervenido una persona o así se evidencie en los soportes (firmas).

* *Criterios de selección de proveedores. Juicio de expertos.** *Mediante una matriz de riesgos por proceso contractual** *comparando los pagos y conceptos autorizados en el plan de inversiones del anticipo. Recopilación de datos. Análisis de datos. Inspección. Auditoría.** *Estimación de tiempo de obra. Juicio de expertos. Conferencia de oferentes.** *Juicio de expertos (autoridad ambiental, entidad líder de sector)** *Socialización con la comunidad potencial beneficiaria.** *Mediante una investigación de mercados. Recopilación de datos. Análisis de datos.** *Reuniones de seguimiento y/o comités de obra. Inspección. Auditoría. Administración de reclamaciones.** *Divulgando la información sobre el proyecto, los canales oficiales de solicitud de información y denuncia. Juicio de expertos.** *Mediante lista de chequeo. Inspección. Administración de reclamaciones.** *especialmente que se anexen evidencias de ejecución (actas de visita, planilla de asistencia, registro fotográfico, etc.)** *Sociedad civil (líderes comunitarios).** *Servidores públicos y contratistas de su confianza.*

		El asesor de control interno	evalúa las evidencias, informes de ejecución e informes de supervisión	* La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente. <i>Auditoría.</i>
		El asesor de control interno	evalúa periódicamente la publicación de los documentos de los procesos contractuales en el SECOP y los informes de ejecución en la página web institucional	<i>Auditoría.</i>
		El asesor de control interno	promueve canales de denuncia anónima	* Servidores públicos y contratistas. * Sociedad civil.
		El jefe de la dependencia que requiere la contratación	exige ordinariamente en los estudios previos pólizas de estabilidad y calidad de la obra	* Mediante una matriz de riesgos por proceso contractual
		El jefe de la dependencia que requiere la contratación	determina el tipo de vigilancia para la ejecución del contrato: supervisión o interventoría	* Análisis de la formación y experiencia que requerirá la supervisión o interventoría para garantizar conocimiento del objeto a contratar. <i>Juicio de expertos.</i> * Análisis de la disponibilidad de talento humano especializado en la entidad. <i>Juicio de expertos.</i>
		El jefe de dependencia que requiere la contratación	promueve la participación de la sociedad civil en la vigilancia de la ejecución del contrato	* Divulgando la información sobre el proyecto, los canales oficiales de solicitud de información y denuncia
8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	El almacenista	verifica las características técnicas	* Mediante lista de chequeo. <i>Inspección. Administración de reclamaciones.</i>
		El asesor de control interno	evalúa las evidencias, informes de ejecución e informes de supervisión	* La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente. <i>Auditoría.</i>
		El asesor de control interno	evalúa periódicamente la publicación de los documentos de los procesos contractuales en el SECOP y los informes de ejecución en la página web institucional	<i>Publicidad.</i>
		El asesor de control interno	promueve canales de denuncia anónima	* Servidores públicos y contratistas. * Sociedad civil.
9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	El secretario de hacienda y/o equipo	revisa la cuenta de cobro y sus soportes, garantizando la completitud de los documentos requeridos	* especialmente que se anexen evidencias de ejecución (actas de visita, planilla de asistencia, registro fotográfico, bitácoras, etc.). <i>Juicio de expertos. Recopilación de datos. Análisis de datos. Inspección. Auditoría. Administración de reclamaciones.</i>
		El supervisor del contrato, con apoyo del asesor de control interno,	gestiona los riesgos de gestión y corrupción del proceso contractual	* Diseña y actualiza herramientas, indicadores y documentos asociados al desempeño del contratista, atributos del bien o servicio y su destinación
10	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	El secretario de hacienda y/o equipo	revisa la cuenta de cobro y sus soportes, garantizando la completitud de los documentos requeridos	* especialmente que se anexen evidencias de ejecución (actas de visita, planilla de asistencia, registro fotográfico, bitácoras, etc.). <i>Inspección. Auditoría.</i>

		El asesor de control interno	revisa los documentos y soportes de los pagos realizados desde las cuentas bancarias de la entidad,	* La muestra de pagos a revisar se determina técnicamente, a partir de los extractos bancarios suministrados directamente por el banco. <i>Auditoría.</i>
		El alcalde y secretario de hacienda	realizan transferencias bancarias con claves conjuntas	* Las claves no son conocidas por otros colaboradores.
11	Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados	El secretario de hacienda y/o equipo (asesor financiero)	determina la mejor oferta financiera (crédito)	* <i>Investigación de mercado. Recopilación de datos. Análisis de datos. Juicio de expertos.</i> * La oferta debe garantizar que la alcaldía pueda controlar los desembolsos y que el cobro de intereses se realice sobre la base de desembolsos realizados. <i>Criterios para la selección de proveedores.</i>
12	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	El jefe de la dependencia que requiere la contratación	determina requisitos de idoneidad y experiencia del proveedor	* mediante análisis sector (estudios previos). <i>Recopilación de datos. Análisis de datos. Publicidad. Criterios para la selección de proveedores.</i>
		El asesor de control interno	realiza seguimiento a las solicitudes de información de órganos de inspección, control y vigilancia	* mediante sistema de gestión de las comunicaciones oficiales
13	Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	El almacenista y asesor de control interno	verifican periódica de la existencia de los saldos de inventarios	* Lista de chequeo. Conteo físico. <i>Recopilación de datos. Análisis de datos. Reuniones. Inspección. Auditoría. Juicio de expertos.</i>
		El almacenista	informa periódicamente los saldos de inventarios a los jefes de dependencia que gestionaron su compra	* Memorando de notificación de saldos de bodega.
		El almacenista	gestiona la adquisición u optimización de un sistema de información para el registro y control de inventarios	* El sistema de información de inventarios (módulo) debe integrarse con el sistema de información financiero. * Todos los bienes deben estar registrados y controlados a través del sistema de información.

Fuente: Autores, 2022.

Una vez revisados y analizados los informes de auditoría de la Contraloría Departamental del Huila, generados durante el periodo 2016-2019, se definieron 13 tipos de hallazgos fiscales asociados a la adquisición de bienes y servicios en el marco de proyectos de inversión pública en municipios de sexta categoría del Huila.

Después se indagó sobre las causas de esos hallazgos, con el fin de garantizar que los lineamientos que se formularan estuvieran orientados a atacar la raíz de esos problemas. En esta fase se contó con la participación de auditores de la Contraloría Departamental del Huila, organizados en un grupo focal.

Luego se recopilaron y analizaron actividades de control que actualmente implementan municipios de sexta categoría del Huila, para identificar factores claves, lecciones aprendidas o buenas prácticas con potencial para ser convertidas en parte de los lineamientos a formular.

Finalmente, se identificaron las técnicas y herramientas propuestas por el PMBOK en el área de conocimiento de la Gestión de las Adquisiciones, que pueden contribuir a reducir el riesgo de Daño Patrimonial, para ser tenidas en cuenta en la formulación de los lineamientos o recomendaciones.

Como resultado de este proceso, se formularon recomendaciones orientadas a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado en la gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública; las cuales se presentan agrupadas por cada tipo de hallazgo inicialmente definido:

Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población:

- El jefe de la dependencia que requiere la contratación diseña un procedimiento público y objetivo de selección de los beneficiarios, mediante una convocatoria pública divulgada a través de medios oficiales, redes sociales y líderes. La convocatoria contiene las etapas, plazos, requisitos y canales para cada etapa. Se da publicidad oportuna a todas las decisiones derivadas de cada etapa de convocatoria y se informan los recursos que pueden interponerse a contra cada decisión. Los términos y condiciones de la convocatoria se diseñan con la participación del equipo técnico y administrativo que la adelantará, así como otros funcionarios que hayan tenido experiencia en ejercicios similares anteriores (juicio de expertos). Los requisitos de postulación y/o criterios de priorización incluyen puntajes o variables de bases de datos oficiales.
- El jefe de la dependencia que requiere la contratación y su equipo verifican el cumplimiento de los requisitos de postulación y/o criterios de priorización, haciendo una revisión de los documentos aportados por los interesados. Para esta actividad se utilizan listas de cotejo y se realizan cruces o solicitudes de información con entidades públicas y privadas, cuando se presentan incongruencias en la información suministrada por el interesado.
- El jefe de la dependencia que requiere la contratación y su equipo caracteriza, valida las condiciones de vulnerabilidad de los potenciales beneficiarios y define criterios de priorización, mediante visitas domiciliarias a los potenciales beneficiarios, cuyo registro queda consignado en actas de visita o reunión. Antes de efectuarse las visitas, el equipo

técnico y administrativo estandariza las variables y opciones de respuesta para garantizar su posterior análisis (reuniones).

- El jefe de planeación promueve la actualización de información registrada en bases de datos oficiales como el SISBEN IV. Se generan estrategias de comunicación donde se informan los términos y condiciones para las actualizaciones: lugares, horarios, requisitos, documentos, canales, etc. La publicidad debe adecuarse a las preferencias de la población objetivo.

Gasto motivado en una necesidad inexistente

- El jefe de la dependencia que requiere la contratación estima el personal que requiere para el cumplimiento de las funciones y metas de la dependencia, para lo cual recopila y analiza información (Recopilación de datos. Análisis de datos) sobre la cantidad y perfiles de los servidores públicos y contratistas adscritos a la dependencia en las vigencias anteriores; identifica las áreas, temas o componentes críticos, solicita opinión de asesores y servidores públicos con amplia trayectoria (Juicios de expertos. Reuniones).
- El jefe de contratación y su equipo (abogados) sensibiliza a los jefes de dependencia y a quienes brindan apoyo en la gestión contractual dentro de sus equipos, sobre los requisitos de los estudios previos (Reuniones).
- El jefe de contratación y su equipo (abogados) validan el cumplimiento de requisitos formales de los estudios previos (descripción de la necesidad, objeto, obligaciones) y su articulación con los instrumentos de planeación territorial e institucional: plan de desarrollo, banco de proyectos, plan de adquisiciones, presupuesto, etc. Los estudios previos tienen particularidades de acuerdo a la modalidad de contratación y claramente

definidos los criterios para la selección del proveedor. Estos criterios de selección deben responder a políticas de operación institucionales, objetivas y debidamente justificadas. El formato de estudios previos debe contener campos para la identificación, alcance y firma de quienes intervinieron en su elaboración, revisión y aprobación (responsabilidad).

- El supervisor del contrato designa ordinariamente un apoyo a la supervisión, garantizando que más personas intervengan en la vigilancia de la ejecución.
- El asesor de control interno evalúa las evidencias de ejecución, informes de ejecución e informes de supervisión. La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente para garantizar objetividad. (Inspección. Auditoría.).
- El asesor de control interno promueve canales de denuncia anónima entre servidores públicos y contratistas que son los primeros actores en advertir movimientos o decisiones sospechosas. También se promueven canales de denuncia anónima entre los miembros de la sociedad civil, especialmente los beneficiarios directos de las inversiones. Establece controles fuertes para garantizar la confidencialidad de la información.
- El asesor de control interno evalúa periódicamente la publicación de los documentos de los procesos contractuales en el SECOP y los informes de ejecución en la página web institucional (Inspección. Auditoría.) para generar o fortalecer una cultura de la transparencia y la publicidad proactiva.

Duplicidad de obligaciones contractuales

- Jefe de contratación y su equipo (abogados) verifican que el objeto y obligaciones a contratar, registrados en los estudios previos, no duplique parcial o totalmente el alcance de otros procesos contractuales vigentes, mediante la revisión de matrices comparativas,

sistemas de información contractual y consultas a servidores públicos de amplia trayectoria en las áreas vinculadas (Juicio de expertos).

- El supervisor del contrato valida que las evidencias aportadas y las actividades ejecutadas sean claramente asociados al contratista, comparándolas con contratos de objeto y obligaciones similares, mediante la Recopilación de datos y Análisis de datos.
- El asesor de control interno evalúa las evidencias, informes de ejecución e informes de supervisión, especialmente, contratos con objeto u obligaciones similares. La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente para garantizar objetividad.

Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.

- El jefe de la dependencia que requiere la contratación identifica y gestiona la articulación con los procesos proveedores (insumos o entradas) y usuarios (productos o salidas) de las actividades que se ejecutarán en el marco del proceso contractual, determinando atributos de calidad, plazos, canales de comunicación, funcionarios de enlace, etc. (Juicio de expertos. Reuniones. Recopilación de datos. Análisis de datos. Habilidades interpersonales y de equipo.).
- El supervisor del contrato verifica las evidencias y actividades ejecutadas o características técnicas de los elementos entregados, mediante listas de chequeo y estandarización de documentos asociados al proceso de adquisición de recursos físicos.
- El almacenista verifica las características técnicas mediante lista de chequeo (Inspección).

- El supervisor del contrato monitorea el flujo de los productos del proceso contractual hacia los procesos usuarios, mediante reuniones con los interesados de otras áreas.
- El asesor de control interno evalúa las evidencias, informes de ejecución, informes de supervisión y destinación o impacto de los entregables asociados a contratos de la vigencia anterior. La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente para garantizar objetividad.

Manejo inadecuado del anticipo

- El jefe de la dependencia que requiere la contratación exige proveedores con buena capacidad financiera y no autoriza ordinariamente anticipos. Los criterios de selección de proveedores deben responder a políticas de operación institucionales, objetivas y debidamente justificadas e involucrar el Juicio de expertos de varias áreas, disciplinas y visiones.
- El jefe de la dependencia que requiere la contratación exige en los estudios previos póliza de buen manejo y correcta inversión del anticipo, cuando extraordinariamente se autoricen anticipos. La gestión del riesgo queda registrada en una matriz de riesgos por proceso contractual.
- El supervisor o interventor del contrato hace seguimiento a la ejecución del plan de inversiones del anticipo, comparando los pagos y conceptos autorizados en el plan de inversiones del anticipo (Recopilación de datos. Análisis de datos. Inspección. Auditoría).

Obra inconclusa

- El alcalde prioriza las obras a ejecutarse durante su periodo de gobierno, teniendo en cuenta la estimación de tiempo de obra y la opinión de funcionarios y asesores (Juicio de expertos). Las obras de alto impacto a ejecutarse son revisadas por varios técnicos y áreas, incluyendo la opinión de los proveedores interesados a través de Conferencia de oferentes; todas las opiniones de los oferentes son revisadas y analizadas.
- El jefe de la dependencia que requiere la contratación identifica y documenta los requisitos técnicos, legales, económicos, sociales y ambientales que debe cumplir la obra. Genera espacios para la recepción de opiniones técnicas (autoridad ambiental, entidad líder de sector) de los actores interesados (juicio de expertos), incluyendo la comunidad potencial beneficiaria.
- El jefe de planeación y/o obras públicas elabora el presupuesto ajustado al mercado, mediante una investigación de mercados (Recopilación de datos. Análisis de datos.).
- El supervisor del contrato verifica el avance físico y cumplimiento de tiempos de entrega, a través de reuniones de seguimiento y/o comités de obra. (Inspección. Auditoría. Administración de reclamaciones). El supervisor tiene dominio sobre las figuras de resolución de controversias técnicas y contractuales.

Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor

- El jefe de dependencia que requiere la contratación promueve la participación de la sociedad civil en la vigilancia de la ejecución del contrato, divulgando la información sobre el proyecto, los canales oficiales de solicitud de información y denuncia.

- El almacenista verifica las características técnicas, mediante lista de chequeo. (Inspección. Administración de reclamaciones.) El almacenista tiene dominio sobre las figuras de resolución de controversias técnicas y contractuales.
- El secretario de hacienda y/o equipo revisa la cuenta de cobro y sus soportes, garantizando la completitud de los documentos requeridos, especialmente que se anexen evidencias de ejecución (actas de visita, planilla de asistencia, registro fotográfico, etc.)
- El alcalde confirma con otras fuentes la terminación y entrega de bienes o servicios a partir de determinada cuantía, antes de autorizar o efectuar su pago. Aplica únicamente cuando el proceso contractual no tenga apoyo a la supervisión o en su vigilancia solo haya intervenido una persona o así se evidencie en los soportes (firmas); podría recurrir a la sociedad civil (líderes comunitarios) y servidores públicos y contratistas de su confianza.
- El asesor de control interno evalúa las evidencias, informes de ejecución e informes de supervisión. La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente durante la auditoría.
- El asesor de control interno evalúa periódicamente la publicación de los documentos de los procesos contractuales en el SECOP y los informes de ejecución en la página web institucional (Auditoría) para generar o fortalecer una cultura de la transparencia y la publicidad proactiva.
- El asesor de control interno promueve canales de denuncia anónima entre servidores públicos, contratistas y miembros de la comunidad beneficiaria; actores que usualmente son los primeros en advertir movimientos o decisiones sospechosas.

Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor

- El jefe de la dependencia que requiere la contratación exige ordinariamente en los estudios previos pólizas de estabilidad y calidad de la obra, después de gestionar los riesgos del proceso contractual y registrar sus resultados en una matriz de riesgos por proceso contractual
- El jefe de la dependencia que requiere la contratación determina el perfil (formación y experiencia) del personal que se necesita para ejercer la vigilancia del contrato y el tipo de vigilancia a realizarse: supervisión o interventoría. Tiene en cuenta la opinión de expertos y analiza la disponibilidad de talento humano especializado en la entidad.
- El jefe de dependencia que requiere la contratación promueve la participación de la sociedad civil en la vigilancia de la ejecución del contrato, divulgando la información sobre el proyecto, los canales oficiales de solicitud de información y denuncia
- El almacenista verifica las características técnicas, mediante lista de chequeo. (Inspección. Administración de reclamaciones.).
- El asesor de control interno evalúa las evidencias, informes de ejecución e informes de supervisión. La muestra de contratos a evaluar se determina técnicamente (Auditoría)
- El asesor de control interno evalúa periódicamente la publicación de los documentos de los procesos contractuales en el SECOP y los informes de ejecución en la página web institucional.
- El asesor de control interno promueve canales de denuncia anónima entre servidores públicos, contratistas y la sociedad civil.

Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada

- El secretario de hacienda y/o equipo revisa la cuenta de cobro y sus soportes, garantizando la completitud de los documentos requeridos, especialmente que se anexen evidencias de ejecución (actas de visita, planilla de asistencia, registro fotográfico, bitácoras, etc.). (Juicio de expertos. Recopilación de datos. Análisis de datos. Inspección. Auditoría. Administración de reclamaciones).
- El supervisor del contrato, con apoyo del asesor de control interno, gestiona los riesgos de gestión y corrupción del proceso contractual. Diseña y actualiza herramientas, indicadores y documentos asociados al desempeño del contratista, atributos del bien o servicio y su destinación

Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte

- El secretario de hacienda y/o equipo revisa la cuenta de cobro y sus soportes, garantizando la completitud de los documentos requeridos, especialmente que se anexen evidencias de ejecución (actas de visita, planilla de asistencia, registro fotográfico, bitácoras, etc.). Inspección. Auditoría.
- El asesor de control interno revisa los documentos y soportes de los pagos realizados desde las cuentas bancarias de la entidad. La muestra de pagos a revisar se determina técnicamente, a partir de los extractos bancarios suministrados directamente por el banco. (Auditoría).
- El alcalde y secretario de hacienda realizan transferencias bancarias con claves conjuntas. Las claves no son conocidas por otros colaboradores.

Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados

- El secretario de hacienda y/o equipo (asesor financiero) determina la mejor oferta financiera (crédito), mediante el uso de técnicas como la investigación de mercado, la recopilación de datos, análisis de dato y juicio de expertos. La oferta debe garantizar que la alcaldía pueda controlar los desembolsos y que el cobro de intereses se realice sobre la base de desembolsos realizados. Esos criterios son requisitos habilitantes en el proceso de selección del proveedor (financiero).

Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad

- El jefe de la dependencia que requiere la contratación determina requisitos de idoneidad y experiencia del proveedor mediante análisis sector (estudios previos), a través de técnicas como: Investigación de mercados, Recopilación de datos, Análisis de datos, Criterios para la selección de proveedores. La invitación o pliego de condiciones es ampliamente difundida para garantizar la pluralidad de oferentes. Publicidad.
- El asesor de control interno realiza seguimiento a las solicitudes de información de órganos de inspección, control y vigilancia, mediante sistema de gestión de las comunicaciones oficiales

Pérdida de inventarios (materiales y suministros)

- El almacenista y asesor de control interno verifican periódicamente la existencia de los saldos de inventarios, mediante listas de chequeo, Conteo físico, Recopilación de datos, Análisis de datos, Reuniones, Inspección, Auditoría, Juicio de expertos.

- El almacenista informa periódicamente los saldos de inventarios a los jefes de dependencia que gestionaron su compra, memorando de notificación de saldos de bodega. Esto contribuye a tomar decisiones frente a la entrega de esos elementos.
- El almacenista gestiona la adquisición u optimización de un sistema de información para el registro y control de inventarios. El sistema de información de inventarios (módulo) debe integrarse con el sistema de información financiero. Todos los bienes deben estar registrados y controlados a través del sistema de información.

Los lineamientos descritos anteriormente constituyen una propuesta pertinente para fortalecer la gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública, porque además partir de problemáticas reales y sus causas, incorpora elementos de la dirección de proyectos con alto valor técnico y se presentan de una forma sencilla y fácilmente aplicable, pensando en las permanentes limitaciones presupuestales y administrativas presentes en los municipios de sexta categoría.

Los lineamientos, ya sean de tipo transversal o particular contenidos en esta propuesta, se convierten en un instrumento eficaz para orientar la toma de decisiones en la gestión de las adquisiciones, porque en un lenguaje sencillo proponen acciones concretas orientadas a optimizar los recursos en los proyectos de inversión pública, con una visión amplia que abarca todas las etapas del proceso de compra pública e incorporando elementos de la dirección técnica de proyectos.

Los lineamientos permitirán mejorar la administración del riesgo, identificar los elementos críticos para la vigilancia de la ejecución contractual, valorar los aciertos y desaciertos como fuentes de experiencia y establecer rutas para la solución o prevención de problemas.

7. CONCLUSIONES

Entre los resultados más relevantes descritos en el capítulo 1 de esta investigación, resulta interesante que se haya logrado determinar que la Contraloría Departamental del Huila detectó 88 hallazgos con incidencia fiscal asociados a hechos ocurridos durante el periodo 2016-2019 en 20 de los 35 municipios de sexta categoría del Departamento del Huila, los cuales ascienden a un total de \$4.185.829.161.

Los hallazgos fiscales detectados abarcan la gestión fiscal inadecuada de recursos de inversión y funcionamiento, agrupados en 23 categorías. Entre los temas que se abarcan en las categorías están: calidad inferior de los bienes y servicios, pagos por bienes, servicios o componentes no ejecutados, multas, sanciones e intereses por retrasos en pagos, malversación de recursos a través de varias modalidades, debilidades en la definición de los términos y condiciones técnicas de los bienes o servicios a adquirir, obras inconclusas, pérdida de bienes y gastos no autorizados en la ley. Los hallazgos fiscales más frecuentes y de mayor cuantía son: transferencias bancarias sin ninguna justificación o soporte, sanciones e intereses moratorios por pagos extemporáneos y bienes o servicios pagados con evidencia deficiente y poco detallada.

Se logró determinar que los hallazgos fiscales analizados, asociados únicamente a proyectos de inversión pública, pueden tener 7 posibles causas y 3 actores principales. Las causas más prevalentes son: la Deficiente Planeación y Articulación (9), el Deficiente Monitoreo, Seguimiento y Control (8), el Personal Insuficiente y/o Poco Calificado (5). Favores Políticos y Particulares (4) y el Desconocimiento de Procesos Internos (4). Los principales actores relacionados con esas causas son funcionarios de las Administraciones Municipales, Proveedores de Bienes y Servicios y miembros de la Ciudadanía. Es posible inferir que en muchos casos los actores actúan de forma

articulada y conjunta. En relación con las acciones de control ejecutadas por municipios de sexta categoría para prevenir y detectar la ocurrencia de estos hallazgos fiscales objeto de estudio y descritos en el capítulo 2, los actores que tienen un papel relevante en su implementación son: los asesores de control interno, supervisores o interventores, los jefes de dependencia que requieren la contratación, jefes de contratación, almacenistas, secretarios de hacienda y jefes de planeación y/u obras públicas.

Las acciones de control más recurrentes se relacionan con las etapas de planeación y ejecución de los contratos. Estas son: la validación de los requisitos de los estudios previos, especialmente la claridad en la formulación de la necesidad, el objeto y las obligaciones a contratar, así como su articulación con las herramientas de planeación territorial (plan de desarrollo municipal, el banco de proyectos, el plan de adquisiciones, el presupuesto, etc.), la revisión de las evidencias de ejecución de los contratos y elaborar informes de supervisión claros, seguimiento permanente al estado de avance físico y/o tiempos pactados para advertir oportunamente desviaciones en la planeación e incentivos a la participación de la sociedad civil en la vigilancia de la ejecución del contrato. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos, estas actividades de control no están registradas en los instrumentos diseñados para la Administración del Riesgo, aumentando la posibilidad de fuga de conocimiento.

En el capítulo 3 se presentan las técnicas y herramientas del PMBOK con potencial de ser aplicables en la gestión de las adquisiciones en el sector público, atacando directamente las causas de los riesgos asociados al detrimento patrimonial. En este sentido, la publicidad, la definición objetiva de los criterios de selección de proveedores y la conferencia de proveedores puede prevenir la materialización de riesgos asociados a favores políticos y particulares. Para contrarrestar los

efectos de la deficiente planeación y articulación, el desconocimiento de los procesos internos y el personal insuficiente y poco calificado, se propone el juicio de expertos, la recopilación y análisis de datos, las reuniones con los actores involucrados antes, durante y después de la compra pública. En el caso del deficiente monitoreo, seguimiento y control, se proponen dos enfoques de control, uno orientado hacia la verificación del cumplimiento de los criterios técnicos, de costo, calidad y oportunidad de los productos (inspección) y otro orientado a la revisión de los documentos que soportan los procesos de adquisición (auditoría).

Los resultados detallados en el capítulo 4 permiten identificar que los lineamientos o orientados a la reducción del riesgo de Daño Patrimonial al Estado en la gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública se clasifican en transversales y particulares, de acuerdo con el ámbito de su aplicación. Los lineamientos transversales revisten una importancia particular porque pueden servir para la identificación de factores críticos que deben atenderse para garantizar una adecuada gestión de las adquisiciones en proyectos de inversión pública. Entre estos, se proponen los siguientes:

- La vinculación de personal calificado, con formación y experiencia afín a las funciones u obligaciones a desempeñar, trae beneficios a todas las etapas y procesos de la gestión de las adquisiciones.
- Las entidades públicas deben avanzar en la gestión del conocimiento de sus servidores públicos y contratistas como una forma de enfrentar el desconocimiento de los procesos internos. Para hacerle frente a la fuga de conocimiento, ante la alta rotación de personal, deben implementarse y fortalecerse sistemas de gestión adecuados a las necesidades de la organización; especialmente mediante la generación de documentación de procesos,

procedimientos, formatos, guías, manuales, protocolos, indicadores, riesgos, entre otros, que apoyen la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operativas. Las lecciones aprendidas deben documentarse y gestionarse como un gran insumo para la toma de decisiones.

- Las entidades públicas deben avanzar en la implementación de regulaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, para generar una cultura que favorezca la toma de decisiones de cara a la comunidad y se genere en la sociedad civil interés en la ejecución de los recursos públicos, principalmente en los asuntos que los afectan.
- En la etapa de planeación de las adquisiciones debe propiciarse la participación de funcionarios de diferentes áreas de la organización, aunque éstos intervengan oficialmente en etapas posteriores (como el control). Esto permitirá identificar durante la estructuración los atributos de calidad para todos los interesados, riesgos no previstos y flujos de comunicación o rutas que deben activarse para que la compra cumpla su finalidad, entre otros aspectos.

Nunca debe perderse de vista que las decisiones en materia de compras públicas, especialmente en proyectos de inversión pública, deben tomarse con el mayor grado de certidumbre posible, para garantizar la efectividad de la inversión pública y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades. Frente a nuevas investigaciones, conviene resaltar que las causas de las problemáticas en la gestión de las adquisiciones, que en la presente investigación se han denominado y categorizado como hallazgos, debe orientar la formulación de lineamientos y propuestas de mejora. Sin un análisis de causas, las medidas de mejora podrían carecer de pertinencia y efectividad. Podría implementarse nuevas y variadas técnicas de identificación de

causas que amplíen las aquí registradas, dando una visión más holística de las problemáticas y los factores que inciden.

Ante los enormes vacíos que genera la falta de categorización estandarizada de hallazgos o causas en la literatura actual, conviene hacer un ejercicio de formulación bien cuidadoso, para lo cual se puede recurrir a los avances de otras ramas o áreas, como el derecho penal. Estandarizar el lenguaje podría ayudar mucho a las futuras investigaciones sobre este tema.

Adicionalmente, los temas abordados a lo largo de esta investigación pueden generar nuevas áreas de interés para ejercicios académicos. Por ejemplo, una propuesta para la reducción del Daño Patrimonial en la ejecución de recursos de funcionamiento, la prevención y tratamiento de hallazgos disciplinarios y penales identificados en el ejercicio auditor del control fiscal, determinar la contribución del control social en la prevención de la corrupción en la gestión de las adquisiciones, identificar los factores asociados a la efectividad de los controles internos en la prevención, detección y corrección de hallazgos con incidencia fiscal, diagnosticar la gestión o administración de riesgos de los proyectos de inversión pública, identificar técnicas y herramientas de estándares internacionales de dirección de proyectos aplicables a las compras o adquisiciones públicas o el potencial de experiencias significativas de otros países en materia contractual, entre otros temas. En todo caso, este tema y enfoque de investigación resulta poco explorado y de generar interés entre los investigadores, podría traer grandes beneficios para el mejoramiento del sistema de compras públicas del Estado Colombiano en función de una provisión de bienes y servicios de calidad, a un costo y tiempo razonable, que atienda las expectativas de todos los actores involucrados, especialmente las comunidades beneficiarias de la inversión social que requiere avanzar en el mejoramiento de su calidad de vida.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de Periodismo Investigativo. (25 de septiembre de 2021). Así se gastaron los 70.000 millones del contrato de MinTIC. *Agencia de Periodismo Investigativo*. Obtenido de <https://www.agenciapi.co/noticia/justicia/asi-se-gastaron-los-70000-millones-del-contrato-de-mintic>
- Barrantes, R. (2014). *Investigación, Un camino al conocimiento, Un Enfoque Cualitativo, Cuantitativo y Mixto*. San José, Costa Rica, Editorial EUNED.
- Bernal, C., (2010). Metodología de la investigación, administración, economía, humanidades y ciencias sociales. Tercera edición.
- BRYMAN, A. Integrating quantitative and qualitative research: how is it done? *Qualitative Research*, v. 1, n. 6, p. 97-113, 2006.
- Bustamante Criollo, A., Mosquera Mosquera, L. P., & Taborda Estrada, D. C. (2018). La responsabilidad fiscal del empleado público frente al detrimento patrimonial del estado.
- Cardona, H. A. M., Henao, L. F. A., & Ramírez, M. R. L. (2007). Los métodos para medir la evasión de impuestos: una revisión. *Semestre económico*, 10(20), 67-85.
- Castillo (2018). La trascendencia de los estudios previos, como materialización del principio de planeación en los contratos estatales de obra. Consultada el: 15 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/17958/CastilloMurillo-EvelinAstrid-2018.pdf?sequence=9>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Corrupción y Derechos Humanos*

COMUNICADO DE PRENSA No. 130. Contraloría General de la Nación. Tomado de:

<https://www.contraloria.gov.co/fi/web/guest/w/8-hallazgos-fiscales-por-11.224-millones-encontr%C3%B3-la-contralor%C3%ADa-general-en-proyectos-financiados-con-regal%C3%ADas-en-el-huila>

Constitución política de Colombia (1991).

Consulta Certificación Ley 617 del 2000 (2018)-Departamento del Huila-Consolidado de datos.

<https://certificacionley617.contraloria.gov.co/Certificacionley617/>

Contaduría (2018). Categorización por municipios. Consultado el: 14 de noviembre de 2020.

Disponible en:

http://sirhuila.gov.co/images/sirhuila/SIR_2018/BOLETINES/CONTADURIA_GENERAL/Categorizacin-por-Municipios-2018.pdf

Contraloría Departamental del Huila. (2019). *Informe de gestión: 2016-2019*. Obtenido de:

https://www.contraloriahuila.gov.co/images/publicaciones/informes_gestion/2019/infogestion_2016_2019.pdf

Contraloría Distrital de Bogotá (2021). Así están las obras de infraestructura de Bogotá: de 22

visitadas, 21 no han cumplido cronograma. Disponible en:

<https://www.contraloriabogota.gov.co/est-n-las-obras-de-infraestructura-de-bogot-de-22-visitadas-21-no-han-cumplido-cronograma>

Contraloría general de la República (2019). Guía de auditoria territorial – GAT, en el marco de las

normas internacionales ISSAI. Bogotá D.C. Disponible en:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1680074/GUIA+DE+AUDITORIA+TERRITORIAL++GAT+26-11-2019+FINAL.pdf/1ea22c2b-c737-4d22-b11d-04b4d7eafdbd>

Contraloría General de la República (2020). Registro de obras inconclusas. Disponible en:

<https://www.contraloria.gov.co/web/registro-de-obras-inconclusas>

Contraloría General de la República. (2020). *Datos Clave del informe de Gestión 2019-2020*.

Córdoba, M. (2006). *Formulación y Evaluación de Proyectos*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Corte Constitucional (1995). Sentencia C-151

Decreto 4170 (2011). Gobierno Nacional de la república de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 - 2011*.

Departamento Nacional de planeación. (2017) *ABC de la viabilidad*. Disponible en:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/1%20ABC%20de%20la%20viabilidad.pdf

DNP, (s.f). Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Teoría de Proyectos.

Consultado el: 12 de noviembre de 2020. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Teoria%20de%20Proyectos.pdf>

Fajardo Murillo, S. Y. El detrimento patrimonial de los municipios frente al embargo de recursos del sistema general de participaciones.

Fajardo, S. (2017). *La responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado*. Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 327-351. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.13>

Flores, O. G. M., Choez, C. G. P., & Jordán, R. P. (2019). Políticas tributarias y la evasión fiscal en la República del Ecuador. Aproximación a un modelo teórico. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(88), 1147-1165.

Florian (s.f). Efectos del daño antijurídico por responsabilidad patrimonial del estado. Consultado el 15 de noviembre de 2020. Disponible en: <http://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/430/EFFECTOS%20DEL%20DANO%20ANTI JURIDICO%20POR%20RESPONSABILIDAD%20PATRIMONIAL%20DE%20ESTADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Función Pública (2020). Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas. Ver. 5.

García, (2007). La lucha contra la corrupción en Colombia como herramienta para un control social exacerbado.

Gobernación del Huila (2017) Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental. Consultado el 11 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.huila.gov.co/administrativo-de-planeacion/publicaciones/7126/banco-de-programas-y-proyectos-de-inversion-departamental/>

Guía PMBOK (s.f). Gestión de las adquisiciones del proyecto. Consultado el: 15 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://uacm123.weebly.com/9-gestioacuten-de-las-adquisiciones-del-proyecto.html>

Instituto de Auditorías Internas IIA (2017). Normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna. Disponible en: https://auditoresinternos.es/uploads/media_items/marco-2017-normas-internacionales.original.pdf

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. ILPES. Guía para la presentación de proyectos. Siglo veintiuno editores. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1681/S3389I59G_es.pdf;jsessionid=97FBFE01AB9201EBFA33C8A4A5A4EE0C?sequence=1

Lamprea (2018). Seguridad jurídica Vs Conceptos Jurídicos indeterminados: El perjuicio como daño patrimonial al Estado en la Responsabilidad Fiscal en Colombia. Universidad Santo Tomas, Bucaramanga. Consultado el: 12 de noviembre. Disponible en: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/12706/2018doralamprea.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ley 1474 (2011) Congreso de la República de Colombia.

Ley 610 (2000) Congreso de la República de Colombia.

Macia, R (2016). La dualidad del daño patrimonial y del daño moral. Revista de responsabilidad civil y seguro, 12

Manual de Estructura del Estado -Función Pública. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php>

Martínez, S. 2021. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. Tomado de:
<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/radiografia-2016-2021-02-11-21.pdf>

Méndez L. Rafael (2016) Formulación y evaluación de Proyectos: enfoque para emprendedores, INNOVATE, Novena Edición, pág. 4. Bogotá.

Méndez, R. y Sandoval, F., (2011). Investigación, fundamentos y metodología. Segunda edición.

Minergía (2020). Proyectos de Inversión. Consultado el: 10 de noviembre de 2020. Disponible en:
<http://www.ipse.gov.co/proyectos/proyectos-inversion>

Miranda, J. J. (2004). Gestión de proyectos - identificación, formulación, evaluación – MM Editores, Quinta Edición. Bogotá.

Miranda, Juan José. Gestión de proyectos. Disponible en:
<https://fyedeproyectos.files.wordpress.com/2008/07/gestion-de-proyectos-21.pdf>

Observatorio Transparencia Anticorrupción-Indicadores de Sanciones fiscales
<http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-fiscales.aspx>

Oicial, D. (2017). Departamento Nacional de Planeación. Project Management Institute, Inc.
(2013). Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos Quinta edición. Estados Unidos de América: PMI Book Service Center.

Ortiz M (2016), Centro Administrativo Municipal Barrancabermeja, Santander. Universidad Santo

- Perdomo Márquez, A. I. (2016). Parámetros técnicos y legales a observar en los contratos estatales para determinar deficiencias de planificación que puedan conllevar a responsabilidad fiscal ante las contralorías en Colombia.
- Perea, J. & Delúquez K., (2020). La categorización de municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá D.C.
- Pino Cañaverall, L., Garcés Medrano, A., Duarte Molina, T. M., & Mambuscay Burbano, J. D. (2021). Not-typified Large-Scale Corruption in the Colombian Ordering: an Analysis from the Judicial Scenarios and Corruption Categories Abstract. *Opinión Jurídica*, 20(42), 143-166.
- Project Management Institute. 2013. PMI Guía del PMBOK. 5 Edic. Recuperado de:
https://www.edu.xunta.gal/centros/cfrpontevedra/aulavirtual2/pluginfile.php/13688/mod_folder/content/0/libros_pmbok_guide5th_spanish.pdf?forcedownload=1
- Salgado, O. L. L., & Blanco, Y. Z. R. (2017). La garantía en el contrato interadministrativo, un imperativo para evitar el riesgo al patrimonio del Estado. *Revista Via Iuris*, (22), 61-85.
- Sánchez, C. A. (2007). Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 7(13), 81-96.
- Shack, N. E. L. S. O. N., Pérez, J. E. N. I. F. F. E. R., & Portugal, L. (2021). Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. *Documento de Política en Control Gubernamental*. Lima: Contraloría General de la República.

Sistema de Gestión Regional - Inflación Inicio de Año 2019

<http://sirhuila.gov.co/index.php/162-medicare/blog/1478-inflacion-comenzo-el-2019-con-nivel-mas-bajo-en-los-ultimos-5-anos>

Tejera, E y Herrera, P. (2014). La responsabilidad patrimonial del estado legislador en el derecho español. Boletín Mexicano de derecho comparado. Volumen 47. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0041-8633\(14\)71186-X](https://doi.org/10.1016/S0041-8633(14)71186-X)

Tomás, Bucaramanga. Consultado el: 12 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1653/2016-%20Miguel%20Angel%20Ortiz%20Barragan%20-trabajo%20de%20grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Transparencia por Colombia. (2018). *Así se mueve la corrupción*. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>

Umaña-García, F. M. (2018). Guía para la gestión del alcance, tiempo y costo de los proyectos de Desarrollos Mega.

Urrea Peña, S. R. (2014). Detrimento patrimonial de la ciudad de Bogotá en la última década por los llamados elefantes blancos.

VÁSQUEZ, T. O. (2007). La responsabilidad fiscal en Colombia y la imposibilidad del resarcimiento patrimonial. *IUSTA*, (26).

9. ANEXOS

Anexo 1. Matriz de hallazgos con presunta incidencia fiscal

Año Informe	Tipo Auditoría	Municipio	Vigencia Auditoría	Síntesis de la condición	Tipo de Hallazgo	Bien o Servicio o Asociado	Sector	Valor presunto daño	Etiqueta Archivo	Página	Referencia (Contrato)
2018	Especial	Acevedo	2017	Incremento pensión	Gasto y/o transferencia que excede el límite establecido por la normatividad	N.A.	Funcionamiento	248.895	AUDITORIA ESPECIAL MUNICIPIO DE ACEVEDO	42	Resolución 055-1995,775-1989,638-1989,380-2017
2018	Especial	Aipe	2017	Estados financieros no reflejan la realidad económica	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	Asesoría financiera	Gobierno Territorial	34.000.000	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE AIPE	23	Resolución 113-2018
2019	Especial	La Argentina	2018	Sanción INVIMA	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	Planta de sacrificio animal	Agricultura y Desarrollo Rural	16.318.872	AUDITORIA ESPECIAL MPIO DE LA ARGENTINA	24	Resolución 2017003585-2017
2019	Especial	La Argentina	2018	Sanción MinTIC Incumplimiento obligaciones formales emisora municipal	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	N.A.	Tecnologías de la Información y las comunicaciones	2.577.000	AUDITORIA ESPECIAL MPIO DE LA ARGENTINA	27	Resolucion 72-2018
2019	Operativo	Baraya	2017; 2018	Transferencias bancarias a terceros sin justificación	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	N.A.	Funcionamiento	20.000.000	INFORME BARAYA FINAL	11	Comprobante de egreso 2017001975
2019	Operativo	Baraya	2017; 2018	Transferencias bancarias a terceros sin justificación	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	N.A.	Funcionamiento	292.360.000	INFORME BARAYA FINAL	12	
2019	Operativo	Baraya	2017; 2018	Transferencias bancarias a terceros sin	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	N.A.	Funcionamiento	18.800.800	INFORME BARAYA FINAL	15	

				justificación							
2019	Operativo	Baraya	2017; 2018	Transferencias bancarias a terceros sin justificación	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	N.A.	Funcionamiento	342.845.382	INFORME BARAYA FINAL	16	
2018	Regular	Campoalegre	2017	Estados financieros no reflejan la realidad económica	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	Asesoría financiera	Gobierno Territorial	50.000.000	Auditoria_Regular_Campoalegre_Vigencia_Auditada_2019	32	177-2016
2018	Regular	Campoalegre	2017	Saldos en bogeda no entregados: mangueras, ollas, licuadora, filtros	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	N.A.	Agricultura y Desarrollo Rural	17.444.000	Auditoria_Regular_Campoalegre_Vigencia_Auditada_2021	52	Orden de compra 055-2017
2018	Regular	Campoalegre	2017	Auxilio educativo no previsto en el programa de bienestar social e incentivos.	Gasto y/o incentivo no autorizado en ley o reglamentación interna a favor de un empleado	N.A.	Funcionamiento	29.834.215	Auditoria_Regular_Campoalegre_Vigencia_Auditada_2020	41	Resolución 026-2017
2018	Regular	Campoalegre	2017	Intereses corrientes por recursos desembolsados de un crédito, no ejecutados.	Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados	N.A.	Funcionamiento	21.652.500	Auditoria_Regular_Campoalegre_Vigencia_Auditada_2023	76	Contrato empréstito 11022017
2018	Regular	Campoalegre	2017	Alimentación y publicaciones en características de alta calidad	Gasto prohibido por legislación de austeridad y eficiencia en el gasto público	N.A.	Funcionamiento	12.230.000	Auditoria_Regular_Campoalegre_Vigencia_Auditada_2018	25	061-2017

2018	Regular	Campoalegre	2017	Estampillas: procultura, prodeporte y proaños. Reteica. Retefuente.	Retención no practicada y/o tributo no liquidado	N.A.	Funcionamiento	650.000	Auditoria_Regular_Campoalegre__Vigencia_Auditada_2017	24	Acuerdo 019-2016, 04-2017
2018	Regular	Campoalegre	2017	Intereses morasentencia judicial (prestaciones sociales)	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Funcionamiento	76.361.557	Auditoria_Regular_Campoalegre__Vigencia_Auditada_2022	55	Decreto 078-2004
2017	Especial	Colombia	2016	Asesoría plan de desarrollo municipal. Duplicidad obligaciones y/o funciones.	Duplicidad de obligaciones contractuales	Asesoría instrumentos de planeación territorial	Gobierno Territorial	21.600.000	Auditoria_Especial_Ambiental_Colombia__Vigencia_Auditada_2016	140	016-2016; 035-2016
2018	Especial	Garzón	2017	Cuotas pensionales	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Gobierno Territorial	1.010.043	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE GARZON	31	Resolución 0476-2017
2019	Especial	Gigante	2018	Mala calidad de materiales	Deterioro acelerado del bien por baja calidad del mismo	Pista atlética	Deporte y Recreación	70.999.468	AUDITORIA ESPECIAL MUNICIPIO DE GIGANTE	73	182-2017
2019	Especial	Gigante	2018	Sanción INVIM A. No solicitó guías de transporte de carne	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	N.A.	Agricultura y Desarrollo Rural	10.442.794	AUDITORIA ESPECIAL MUNICIPIO DE GIGANTE	34	Resolucion 2016046402-2016
2019	Especial	Gigante	2018	Parque recreativo: sin red eléctrica.	Obra inconclusa	N.A.	Deporte y Recreación	274.218.340	AUDITORIA ESPECIAL MUNICIPIO DE GIGANTE	60	185-2017
2019	Especial	Gigante	2018	Caja menor	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	N.A.	Funcionamiento	14.974.718	AUDITORIA ESPECIAL MUNICIPIO DE GIGANTE	28	Resoluciones 469,268,498,486,257,308,375,122,136,142,191,195,805,813,939-2018

2019	Especial	Iquirá	2018	Viáticos actividades personales	Gasto y/o incentivo no autorizado en ley o reglamentación interna a favor de un empleado	N.A.	Funcionamiento	917.944	AUDITORIA ESPECIAL MPIO IQUIRA	34	Decreto 1083-2015
2019	Especial	Isnos	2018	Combustible para vehículo oficial (ESP) no asignado a la Entidad	Gasto asumido por la entidad territorial que estaba a cargo de otra entidad pública	N.A.	Vivienda	21.780.804	AUDITORIA ESPECIAL MPIO ISNOS	14	004-2018
2019	Especial	Isnos	2018	Refrigerios	Gasto prohibido por legislación de austeridad y eficiencia en el gasto público	N.A.	Funcionamiento	3.500.000	AUDITORIA ESPECIAL MPIO ISNOS	12	023-2018
2018	Especial	La Plata	2017	Actividades no ejecutadas: mantenimiento predios	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	Gestión Ambiental	Ambiente y Desarrollo Sostenible	9.541.238	AUDITORIA ESPECIAL ESTADOS FINANCIEROS LA PLATA	50	253-2015
2018	Especial	La Plata	2017	Estados financieros no reflejan la realidad económica	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	Asesoría financiera	Gobierno Territorial	73.761.826	AUDITORIA ESPECIAL ESTADOS FINANCIEROS LA PLATA	38	308-2016,367-2017
2018	Especial	La Plata	2017	Embargo cuentas bancarias	La entidad territorial no ha determinado la causa/razón de descuentos bancarios realizados por orden de un juez o autoridad administrativa en vigencias anteriores	N.A.	Funcionamiento	3.247.362	AUDITORIA ESPECIAL ESTADOS FINANCIEROS LA PLATA	27	Embargo 049-2012
2018	Especial	La Plata	2017	Duplicidad de funciones y/o obligaciones	Duplicidad de obligaciones contractuales	Apoyo administrativo	Funcionamiento	10.240.000	AUDITORIA ESPECIAL ESTADOS FINANCIEROS LA PLATA	44	148-2017; 257-2017
2018	Especial	La Plata	2017	Gastos bancarios	Descuentos bancarios (impuestos y comisiones) no autorizados en la ley y/o contrato	N.A.	Funcionamiento	10.192.811	AUDITORIA ESPECIAL ESTADOS FINANCIEROS LA PLATA	37	2017
2018	Especial	La Plata	2017	Formulación de proyectos	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	N.A.	Gobierno Territorial	5.000.000	AUDITORIA ESPECIAL ESTADOS FINANCIEROS LA PLATA	15	144-2014

				convocatoria							
2018	Especial	La Plata	2017	Retefuente. Contribución Fondo de Seguridad	Retención no practicada y/o tributo no liquidado	N.A.	Funcionamiento	4.171.775	AUDITORIA ESPECIAL ESTADOS FINANCIEROS LA PLATA	28	Nota contable 201600050
2020	Especial	La Plata	2019	Intereses moratorios pago sentencia judicial	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Funcionamiento	127.679.392	INFORME FINAL MUNICIPIO DE LA PLATA	44	
2019	Regular	Palermo	2018	Materiales	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	Mejoramientos de vivienda	Vivienda	10.490.300	AUDITORIA REGULAR MUNICIPIO DE PALERMO	111	100.15.02.403-2018
2019	Regular	Palermo	2018	Impuesto Degüello Ganado	Menor recaudo por error en la liquidación oficial de impuestos, tasas y contribuciones	N.A.	Funcionamiento	136.023.840	AUDITORIA REGULAR MUNICIPIO DE PALERMO	89	Ordenanza 61-1960
2019	Regular	Palermo	2018	Sanción INVIMA (planta de sacrificio). Intereses de mora pago sanción	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Funcionamiento	15.913.821	AUDITORIA REGULAR MUNICIPIO DE PALERMO	35	Resolucion 100470708-2017
2019	Especial	Palestina	2018	Intereses sobre aportes al Sistema General de Pensiones empleados no pagados	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Funcionamiento	20.583.629	AUDITORIA ESPECIAL MPIO PALESTINA	26	Comprobante de egreso 2018001157- 2018
2018	Especial	El Pital	2017	Facturas servicio salud régimen subsidio	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Salud y Protección Social	129.899.416	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO EL PITAL	17	Resolución 226-2016, 244-2017
2018	Regular	Pitalito	2017	Construcción, mantenimiento	Manejo inadecuado del anticipo	Infraestructura educativa	Educación	824.643.419	AUDITORIA REGULAR PITALITO - HUILA	25	438,439-2017

				y adecuación							
2018	Regular	Pitalito	2017	Recuperación ambiental al zona verde	Manejo inadecuado del anticipo	N.A.	Ambiente y Desarrollo Sostenible	12.921.500	AUDITORIA REGULAR PITALITO - HUILA	55	057-2017
2018	Regular	Pitalito	2017	Estados financieros no reflejan la realidad económica	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	Asesoría financiera	Gobierno Territorial	152.700.515	AUDITORIA REGULAR PITALITO - HUILA	49	272-2016
2017	Especial	Pitalito	2016	Alimentación y refrigerio para servidores públicos en comisión de servicios.	Gasto prohibido por legislación de austeridad y eficiencia en el gasto público	Alimentación	Funcionamiento	20.000.000	Auditoria_Especial_AudibaL_Pitalito_Vigilancia2016	34	015-2016
2020	Especial	Pitalito	2019	Estampillas: procurtura, prodeporte, proaños y prousco	Menor recaudo por error en la liquidación oficial de impuestos, tasas y contribuciones	N.A.	Funcionamiento	2.300.687	AUDITORIA ESPECIAL - SECRETARIA DE EDUCACION PITALITO	19	Contrato No. 455
2018	Regular	Pitalito	2017	Sanción INVIMA. No detalla causa	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	N.A.	Funcionamiento	3.025.339	AUDITORIA REGULAR PITALITO - HUILA	69	Resolucion 2010025409-2017, 2012023499-2012
2018	Regular	Pitalito	2017	infraestructura educativa: sin red eléctrica ni vía de acceso pavimentada	Obra inconclusa	Infraestructura educativa	Educación	550.099.645	AUDITORIA REGULAR PITALITO - HUILA	37	293-2015
2017	Especial	Pitalito	2016	Sanción cheque sin fondos. Intereses mora pago sentenciada.	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Funcionamiento	25.657.105	Auditoria_Especial_AudibaL_Pitalito_Vigilancia2016	32	CE 2015004579; CE 2016000485

2018	Regular	Pitalito	2017	Intereses moras sentenciada judicial	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Funcionamiento	15.657.105	AUDITORIA REGULAR PITALITO - HUILA	67	Resolución 057-2016
2018	Regular	Pitalito	2017	Intereses moras sentenciada judicial	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Funcionamiento	3.831.000	AUDITORIA REGULAR PITALITO - HUILA	68	Resolución 191-2017
2020	Expres	Pitalito	2016; 2019	Modificación tarifaria no autorizada sistema de información	Menor recaudo por error en la liquidación oficial de impuestos, tasas y contribuciones	N.A.	Funcionamiento	8.058.990	EXPRES MPIO DE PITALITO		Modificación tarifa impuesto predial
2020	Especial	Pitalito	2019	Intereses moratorios bono pensional	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Funcionamiento	7.417.000	AUDIBAL MUNICIPIO DE PITALITO	28	comprobante de egreso 2019002970
2017	Regular	Rivera	2016	Duplicidad obligaciones y/o funciones	Duplicidad de obligaciones contractuales	Apoyo administrativo	Funcionamiento	25.200.000	Auditoria_Regular_Rivera_Vigencia_Auditada_2016	14	027-2016
2017	Regular	Rivera	2016	Reteica. Retefuente. Estampilla Procultura.	Retención no practicada y/o tributo no liquidado	N.A.	Funcionamiento	1.469.807	Auditoria_Regular_Rivera_Vigencia_Auditada_2016	31	158,280,282,110-2016
2017	Regular	Rivera	2016	Intereses moras pago sentenciada (prestaciones sociales)	Sanción y/o intereses moratorios por pago extemporáneo realizado por la alcaldía	N.A.	Funcionamiento	28.066.507	Auditoria_Regular_Rivera_Vigencia_Auditada_2020	60	Resolución 480-2016
2019	Especial	Salado blanco	2018	Sanción CAM. Incumplimiento o obligaciones del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimi	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	N.A.	Ambiente y Desarrollo Sostenible	35.468.680	AUDITORIA ESPECIAL MPIO DE SALADOBLANCO	36	Resolucion 1535-2015

				entos (residuos hospitalarios)							
2019	Especial	Salado blanco	2018	Sanción CAM. PGIRS H residuos peligrosos	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	N.A.	Ambiente y Desarrollo Sostenible	13.116.851	AUDITORIA ESPECIAL MPIO DE SALADOBLANCO	37	Resolucion 1536-2015
2019	Especial	Salado blanco	2018	Sanción CAM. Incumplimiento o reporte de información generadores de residuos peligrosos	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	N.A.	Ambiente y Desarrollo Sostenible	7.347.497	AUDITORIA ESPECIAL MPIO DE SALADOBLANCO	38	Resolucion 2826-2016
2019	Especial	Salado blanco	2018	Sanción CAM. Incumplimiento o obligaciones generadores de residuos peligrosos	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	N.A.	Ambiente y Desarrollo Sostenible	8.111.540	AUDITORIA ESPECIAL MPIO DE SALADOBLANCO	39	Resolucion 0115-2017
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Sumatoria de los soportes inferiores inferior al valor pagado. Suministro combustible diferente al convenido. Soportes sin firma. No se registran las placas de los vehículos	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	Combustible	Transporte	13.409.514	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2016	39	085-2016

				tanqueados.							
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Diferencia entre la cantidad de estudiantes que reciben el servicio certificada por la institución educativa y la cantidad facturada por el proveedor.	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	Transporte escolar	Educación	13.848.300	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2024	46	177-2016
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Diferencia entre la cantidad de estudiantes que reciben el servicio certificada por la institución educativa y la cantidad facturada por el proveedor.	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	Transporte escolar	Educación	1.559.896	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2025	46	75-2016
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	No se instalaba bajante de aguas lluvias.	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	Cubierta polideportiva	Deporte y Recreación	255.600	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2029	49	210-2015
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Errores de medición. Cantidad de obra pagadas no ejecutadas	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	Reductores de velocidad	Transporte	2.722.451	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2030	59	097-2015

2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Se vinculó conductor mientras la entidad tenía sus vehículos fuera de servicio.	Gasto motivado en una necesidad inexistente	N.A.	Funcionamiento	19.909.513	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2034	67	086-2015
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Sin evidencias de cumplimiento. No se asocian las vías y kilómetros intervenidos.	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Combustible	Transporte	9.652.050	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2017	41	051-2016
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Suministro exagerado de combustible en un corto periodo (dos días). Sin evidencias de cumplimiento.	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Combustible	Transporte	16.200.000	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2018	42	238-2016
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Sin evidencias de cumplimiento. Sin certificación y/o informe de supervisión.	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Combustible	Transporte	6.999.800	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2019	43	271-2016
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Soportes sin información clave: cantidad y tipo de combustible.	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Combustible	Transporte	4.998.245	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2020	43	042-2015

2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Sin certificación y/o informe de supervisión. Soportes sin información clave: cantidad y tipo de combustible, fecha, identificación del vehículo, personas intervinientes.	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Combustible	Transporte	2.077.600	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2021	44	066-2015
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Informe de supervisión poco detallado. Soportes sin información clave: cantidad y tipo de combustible, fecha, identificación del vehículo, personas intervinientes.	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Combustible	Transporte	9.997.340	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2022	44	067-2015
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Sin evidencias de cumplimiento. Sin certificación y/o informe de supervisión.	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Combustible	Transporte	17.993.640	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2023	45	256-2015

2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Materiales	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Mejoramiento vivienda	Vivienda	39.447.600	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2026	47	275-2015
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Materiales	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Mejoramiento de vías	Transporte	17.855.250	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2027	48	81-2015
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Materiales	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Mejoramiento vivienda	Vivienda	17.010.000	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2028	49	234-2015
2017	Regular	San Agustín	2015; 2016	Sin evidencias de cumplimiento. Inconsistencias en fechas de los documentos del proceso contractual.	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Combustible	Transporte	19.306.620	Auditoria_Regular_San_Agustin_Vigencia_Auditada_2033	66	067-2016
2018	Especial	Santa María	2017	Mala calidad sillas niños	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	N.A.	Inclusión Social	4.001.000	AUDITORIA ESPECIAL MUNICIPIO DE SANTA MARIA	17	067-2017
2018	Especial	Santa María	2017	Mala calidad de pintura	Deterioro acelerado del bien por baja calidad del mismo	Cubierta polideportiva	Deporte y Recreación	7.319.675	AUDITORIA ESPECIAL MUNICIPIO DE SANTA MARIA	21	072-2017
2020	Especial	Santa María	2019	Transferencia concejo	Gasto y/o transferencia que excede el límite establecido por la normatividad	N.A.	Funcionamiento	1.103.744	CUENTA 2019 MPIO DE SANTA MARIA	15	
2018	Especial	Santa María	2017	Pérdida materiales destinados a mejoramiento de acueductos	Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	N.A.	Vivienda	5.578.628	AUDITORIA ESPECIAL MUNICIPIO DE SANTA MARIA	27	086-2017
2017	Expres	Tesalia	2016; 2017	Viáticos	Gasto y/o transferencia que excede el límite establecido por la normatividad	N.A.	Funcionamiento	6.413.937	Auditoría_Expres_Tesalia_Vigencias_2016_2017	8	2016-2017
2018	Especial	Villavieja	2017	Estados financieros no reflejan	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones	Asesoría financiera	Gobierno Territorial	19.953.333	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE VILLAVIEJA	47	121-2017

				la realidad económica	pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.							
2018	Especial	Villavieja	2017	Materiales pavimento rígido	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	Se pagó material de playa con características diferentes a las contratadas, cuyo valor real es inferior al precio unitario pactado.	Transporte	8.715.000	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE VILLAVIEJA	17	087-2017	
2018	Especial	Villavieja	2017	Adición sin justificación	Gasto motivado en una necesidad inexistente	Mantenimiento y reparación maquinaria	Transporte	47.600.000	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE VILLAVIEJA	12	79-2018	
2018	Especial	Villavieja	2017	Informe de supervisión poco detallado. Soportes sin información clave: cantidad y tipo de combustible, fecha, identificación del vehículo, personas intervinientes.	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Combustible	Transporte	10.300.000	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE VILLAVIEJA	14	33-2017	
2018	Especial	Villavieja	2017	Comemoración días especiales	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Apoyo logístico	Inclusión Social	132.440.000	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE VILLAVIEJA	22	069-2017	
2018	Especial	Villavieja	2017	Comemoración días	Bien o servicio pagado con evidencia	Apoyo logístico	Inclusión Social	40.750.000	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE VILLAVIEJA	33	129-2017	

				especial es	deficiente y poco detallada						
2018	Espe cial	Villavi eja	2017	ausenci a evidenci a uso maquin aria	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	Alquile r maquin aria	Ambi ente y Desar rollo Soste nible	14.280. 000	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE VILLAVIEJA	41	137-2017
2018	Espe cial	Villavi eja	2017	Jornales	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	N.A.	Funci onami ento	13.336. 000	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE VILLAVIEJA	56	2017
2019	Espe cial	Villavi eja	2018	Afectó el rubro sentenci as y concilia ciones	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	N.A.	Funci onami ento	1.974.4 79	AUDITORIA ESPECIAL MUNICIPIO DE VILLAVIEJA	12	Resolucion 673-2018
2018	Espe cial	Yaguar á	2017	Viaticos	Gasto y/o transferencia que excede el límite establecido por la normatividad	N.A.	Funci onami ento	2.214.0 17	AUDITORIA ESPECIAL - MUNICIPIO DE YAGUARA	20	231-2016;1000-2017

Anexo 2. Entrevista a auditores de la contraloría departamental del Huila

GRUPO FOCAL: AUDITORES CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL HUILA					
<p>Este grupo focal se realiza en el marco del proyecto de investigación denominado “Lineamientos para la Prevención del Daño Patrimonial al Estado originado en la Gestión de las Adquisiciones para Proyectos de Inversión Pública de Municipios de Sexta Categoría del Departamento Del Huila”, ejecutado por estudiantes de la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos de la Universidad Surcolombiana.</p> <p>El propósito de este grupo focal es recolectar información sobre posibles causas de los hallazgos con incidencia fiscal más comunes asociados a proyectos de inversión, identificados por la Contraloría Departamental del Huila durante el periodo 2016-2019. Las respuestas dadas durante el grupo focal tendrán carácter confidencial y uso exclusivamente académico.</p>					
INFORMACIÓN BÁSICA					
De cada participante se registrará la siguiente información:					
	Auditor 1	Auditor 2	Auditor 3		
Nombres y apellidos:	Anselmo Perdomo	Luz Marina Artunduaga	María Carolina Vargas		
Cargo / empleo:	Auditor Control Fiscal	Auditora Control Fiscal	Auditora Control Fiscal		
Tiempo vinculación con la Contraloría (meses):			82		
Experiencia profesional en auditoría (meses):	153	167	82		
Profesión (pregrado):	Profesional Control Fiscal	Arquitecta	Administrador de Empresas		
INSTRUCCIONES					
<p>A continuación, en la columna “Hallazgo” se encuentran situaciones que se asocian a presuntos hallazgos con incidencia fiscal. Un hallazgo consiste en hechos que demostrarían que la gestión fiscal de servidores públicos o particulares ha sido deficiente, causando un daño patrimonial al Estado (Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas versión 5, Departamento administrativo de la función pública, 2020, pg. 242)</p> <p>Registre las respuestas dadas por cada participante, identificando los elementos claves de cada opinión.</p>					
Ítem	Hallazgo	Pregunta	Respuestas		
1	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	¿Por qué cree usted que se asignan subsidios o apoyos sin criterios de	<table border="1"> <tr> <td>Auditor 1</td> <td>Falta de Planeación en etapa precontractual (Deficiente Planeación DPA) – Favores políticos y particulares (FPP).</td> </tr> </table>	Auditor 1	Falta de Planeación en etapa precontractual (Deficiente Planeación DPA) – Favores políticos y particulares (FPP).
Auditor 1	Falta de Planeación en etapa precontractual (Deficiente Planeación DPA) – Favores políticos y particulares (FPP).				

		priorización de la población?	Auditor 2	Bases de datos desactualizadas (SISBEN) (Bajo Desarrollo Tecnológico) – Cumplimiento de compromisos y particulares (FPP).
			Auditor 3	Manipulación de bases de datos (SISBEN) – Deficiente administración de bases de datos (Bajo Desarrollo Tecnológico)– Postulaciones de ciudadanos con documentos fraudulentos (Acciones Inadecuadas de Ciudadanos)
2	Gasto motivado en una necesidad inexistente	¿Por qué cree usted que se contrata un bien o servicio motivado en una necesidad inexistente?	Auditor 1	Falta de Planeación en los Estudios Previos (Deficiente Planeación y Articulación DPA)
			Auditor 2	No se motiva la inversión en ninguna necesidad (Deficiente Planeación y Articulación DPA). Búsqueda de beneficios particulares– Favores políticos y particulares (FPP)
			Auditor 3	Deficiente control
3	Duplicidad de obligaciones contractuales	¿Por qué cree usted que se presenta duplicidad de obligaciones contractuales o doble contratación?	Auditor 1	Desconocimiento de funciones – Cumplimiento de compromisos – Duplicidad de obligaciones.
			Auditor 2	Nómina paralela – Demanda administrativa
			Auditor 3	Disminución de funciones en mayor cantidad de contratistas – Planta de personal deficiente.
4	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	¿Por qué cree usted que un bien o servicio puede llegar a cumplir los términos y condiciones pactadas, pero no satisfacer la	Auditor 1	Falta de Planeación – Desconocimiento del contexto social.
			Auditor 2	Desconocimiento del contexto social – Falta de Planeación – Puestos para comerciantes sin utilizar (ejemplo)

		necesidad descrita en los estudios previos?	Auditor 3	Falta de planeación
5	Manejo inadecuado del anticipo	¿Por qué cree usted que se hace manejo inadecuado del anticipo?	Auditor 1	Deficiente planeación contractual (Utilización de anticipo en obras paralelas) – Inversión del anticipo en bienes y servicios ajenos al proceso contractual.
			Auditor 2	Deficiente control por parte de la interventoría y/o supervisor.
			Auditor 3	Deficiente control en proceso precontractual (Los contratistas deben garantizar músculo financiero para la ejecución contractual). – No hay control por parte del interventor y el supervisor.
6	Obra inconclusa	¿Por qué cree usted que se dejan obras inconclusas?	Auditor 1	Deficiente planeación presupuestal – Desinterés de terminación de obras por cambio de administración.
			Auditor 2	Obra recibida a satisfacción sin ser terminada (Desconocimiento Técnico).
			Auditor 3	Deficiencia de planeación presupuestal
7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	¿Por qué cree usted que un supervisor certifica el recibido a satisfacción de un bien o servicio no ejecutado?	Auditor 1	Se reciben bienes o servicios a satisfacción para no pasar saldos a reserva presupuestal (Evadir el retraso de giro de recursos) – Deficiente supervisión
			Auditor 2	Desconocimiento técnico del supervisor (Personal no calificado, personal deficiente).
			Auditor 3	Falta de control – Exceso de confianza

8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	¿Por qué cree usted que un supervisor certifica el recibido a satisfacción de un bien o servicio con calidad inferior a la pactada?	Auditor 1	Desconocimiento – Supervisores sin experiencia – Personal no calificado e idóneo para el cargo – Cargos asignados a profesionales administrativos y no técnicos.
			Auditor 2	Falta de personal técnico. Falta de control
			Auditor 3	En entidades territoriales de 6ta categoría con bajo presupuesto no se cuenta con el personal calificado a nivel técnico para los diferentes procesos contractuales.
9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	¿Por qué cree usted que se pagan bienes o servicios con evidencia deficiente y poco detallada?	Auditor 1	Personal sin experiencia en supervisión
			Auditor 2	Aval del supervisor
			Auditor 3	No dimensionamiento del alcance del supervisor – Evasión de funciones – Sobrecarga laboral en entidades con poco personal.
10	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	¿Por qué cree usted que se realizan transferencias bancarias sin ninguna justificación o soporte?	Auditor 1	Falta de control interno (Deficientes auditorías).
			Auditor 2	Utilización de recursos para fines distintos a la administración pública (Gastos personales) – Exceso de confianza del ordenador del gasto (Ordenador y tesorero deben hacer control al gasto, no un solo funcionario).
			Auditor 3	Falta de control interno (Deficientes auditorías).
11	Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados	¿Por qué cree usted que se presentan pagos de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados?	Auditor 1	Deficiente planeación (Empréstitos sin proyectos aprobados).
			Auditor 2	Deficiente planeación (Empréstitos con proyectos incompletos).

			Auditor 3	Pago de recursos para estudios financieros sin efectuar los créditos (Detrimiento).
12	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	¿Por qué cree usted que se presentan multas de órganos de inspección, control y vigilancia relacionadas con incumplimiento de normatividad?	Auditor 1	Personal no calificado vinculado a roles claves. No se estiman los puestos de trabajo, roles ni perfiles.
			Auditor 2	Personal con desconocimiento a los procesos normativos.
			Auditor 3	Falta de personal idóneo – Se vincula personal por conveniencia política y no por conocimiento.
13	Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	¿Por qué cree usted que se pierden elementos de inventarios (materiales y suministros)?	Auditor 1	Falta de control (Control de adquisiciones) – Desconocimiento de procedimientos en bajas de inventario – Se entrega el suministro a personas ajenas (Dotación de infraestructura educativa, se apodera del suministro la junta de acción comunal) – Falta de control de inventarios
			Auditor 2	No se cuenta con inventarios actualizados. Falta de bases de datos oficiales coherente entre inventario y contabilidad
			Auditor 3	Deficiente procedimiento de bajas, enlazado con la contabilidad e inventarios de la entidad.

Anexo 3. Entrevista al jefe de control interno municipio de Villavieja

ENTREVISTA ESTRUCTURADA: ASESORES DE CONTROL INTERNO MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA										
<p>Esta entrevista se realiza en el marco del proyecto de investigación denominado “Lineamientos para la Prevención del Daño Patrimonial al Estado originado en la Gestión de las Adquisiciones para Proyectos de Inversión Pública de Municipios De Sexta Categoría Del Departamento Del Huila”, ejecutado por estudiantes de la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos de la Universidad Surcolombiana.</p> <p>El propósito de esta entrevista es recolectar información de las actividades de control o controles internos que su Entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir la materialización de los hallazgos con incidencia fiscal más comunes, identificados por la Contraloría Departamental del Huila durante el periodo 2016-2019. Las respuestas dadas durante la entrevista tendrán carácter confidencial y uso exclusivamente académico.</p>										
INFORMACIÓN BÁSICA										
Nombres y apellidos:		Andrea Rubio Tovar			Alcaldía Municipal sobre la cual reporta información:		Villavieja Huila		Tipo de vinculación actual (planta o contratista):	Contratista
Tiempo vinculación en la Alcaldía como asesor de Control Interno (meses):		1	Profesión (pregado):	Contador Público	Experiencia profesional específica en asuntos de control interno (meses):			120		
INSTRUCCIONES										
<p>A continuación, en la columna “Hallazgo” encontrará situaciones que se asocian a presuntos hallazgos con incidencia fiscal. Tenga en cuenta que un hallazgo consiste en hechos que demostrarían que la gestión fiscal de servidores públicos o particulares ha sido deficiente, causando un daño patrimonial al Estado (Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas versión 5, Departamento administrativo de la función pública, 2020, pg. 242) .</p> <p>Por favor, lea cuidadosamente cada uno de ellos y responda las preguntas que encontrará en la columna frente a cada "hallazgo", marcando con una “X” o dando una respuesta breve según corresponda. Por cada "Hallazgo", deberá dar mínimo una respuesta y máximo tres. Las preguntas asociadas a cada "Hallazgo", se refieren a las actividades de control o controles internos que actualmente ejecuta su Entidad para prevenir, detectar o corregir la ocurrencia de los hechos descritos.</p> <p>Antes de iniciar el diligenciamiento, por favor, revise el caso de ejemplo, en el cual encontrará dos controles que una entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir un "hallazgo" supuesto.</p>										
Ítem	Hallazgo	¿Su entidad ejecuta un control para prevenir, detectar o corregir	Describa el control ejecutado, desagregándolo de acuerdo a la siguiente estructura:				¿El control se encuentra reglamentado y/o documentado?			

		este hallazgo?									
		Si	No	No sabe	Responsable de ejecutar la acción (¿Quién?)	Acción (¿Qué hace?)	Complemento (¿Cómo?) (¿Con qué?)	Medidas tomadas frente a las desviaciones	Sí	No	¿Dónde?
Ejemplo	Multa y sanción del ente regulador debido a la adquisición de bienes y servicios sin el cumplimiento de los requisitos normativos	X			El profesional de Contratación	verifica que la información suministrada por el proveedor corresponde con los requisitos establecidos acorde con el tipo de contratación	a través de una lista de chequeo donde están los requisitos de información y la revisa con la información física suministrada por el proveedor, los contratos que cumplen son registrados en el sistema de información de contratación.	Los contratos que no cumplen no se registran en el sistema de información y se devuelven al supervisor para su revalidación	X		Matriz de riesgos
					El jefe del área de contratos	revisa en el sistema de información de contratación la información registrada por el profesional asignado y aprueba el proceso para	en el sistema de información queda el registro correspondiente,	en caso de encontrar inconsistencias, devuelve el proceso al profesional de contratos asignado.	X		Manual de Contratación

					firma del ordenador del gasto,					
1	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	X			El jefe de la dependencia que requiere e la contratación	escoge a los beneficiarios previa caracterización de la población y validación de la información recolectada,	a través de visitas a las comunidades vulnerables y consulta de información en bases de datos oficiales, como el SISBEN.	Los interesados que no cumplen los requisitos son excluidos del proceso de selección .	X	Manual de procesos y procedimientos
2	Gasto motivado en una necesidad inexistente	X			El jefe de la dependencia que requiere e la contratación	estima el personal que requiere para el cumplimiento de las funciones y metas de la dependencia	mediante el análisis de las metas, funciones, perfiles y recursos disponibles		X	Actas consejo de gobierno
3	Duplicidad de obligaciones contractuales	X			El jefe de contratación y su equipo	verifican que el objeto a contratar registrado en los estudios previos no	mediante el cotejo entre el objeto a contratar previsto en el estudio previo y el registro histórico de	Los estudios previos que tienen objetos a contratar iguales a otros	X	Manual de contratación y comités de contratación

6	Obra inconclusa	X			El alcalde programa la obra a ejecutarse dentro de su periodo constitucional,	estimando el plazo de ejecución e incluyendo en el plan de desarrollo las obras en ejecución que vienen de periodos anteriores			X	
7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	X			El asesor de control interno revisa las evidencias de ejecución de los contratos	auditando una muestra de los contratos ejecutados	Se solicita al contratista o supervisor la subsanación de la inconsistencia		X	
8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	X			El asesor de control interno revisa las evidencias de ejecución de los contratos	auditando una muestra de los contratos ejecutados	Se solicita al contratista o supervisor la subsanación de las inconsistencias		X	
9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	X			El supervisor del contrato genera un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones	en el cual incluye bitácoras y evidencias detalladas y estandarizadas	Se devuelve el informe al contratista para su	X		Manual de procesos y procedimientos

					contractuales		corrección			
10	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	X			Un funcionario de la Secretaría de Hacienda	verifica que el trámite de cuenta con los documentos requeridos para el pago	mediante el uso de una lista de chequeo, en la cual se requiere, entre otras cosas, el informe de supervisión o certificado de cumplimiento expedido por el supervisor.	Si el trámite de cuenta no cumple con los documentos requeridos en la lista de chequeo se devuelve al supervisor	X	Manual de procesos y procedimientos
11	Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados		X							
12	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	X			El jefe de la dependencia que requiere la contratación	determina los requisitos de idoneidad y experiencia que debe cumplir el contratista, como una garantía del dominio	a través de los estudios previos. Más allá de los pliegos tipo, no hay existencia una estandarización institucional de los criterios para fijar los requisitos de idoneidad y experiencia	Cualquier incumplimiento se comunica al contratista e interviene para su corrección.	X	

Anexo 4. Entrevista al jefe de control interno municipio de Saladoblanco

ENTREVISTA ESTRUCTURADA: ASESORES DE CONTROL INTERNO MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA											
<p>Esta entrevista se realiza en el marco del proyecto de investigación denominado “Lineamientos para la Prevención del Daño Patrimonial al Estado originado en la Gestión de las Adquisiciones para Proyectos de Inversión Pública de Municipios De Sexta Categoría Del Departamento Del Huila”, ejecutado por estudiantes de la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos de la Universidad Surcolombiana.</p> <p>El propósito de esta entrevista es recolectar información de las actividades de control o controles internos que su Entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir la materialización de los hallazgos con incidencia fiscal más comunes, identificados por la Contraloría Departamental del Huila durante el periodo 2016-2019. Las respuestas dadas durante la entrevista tendrán carácter confidencial y uso exclusivamente académico.</p>											
INFORMACIÓN BÁSICA											
Nombres y apellidos:		Oscar Fernando Ortega Mendieta		Alcaldía Municipal sobre la cual reporta información:		Saladoblanco Huila		Tipo de vinculación actual (planta o contratista):		Contratista	
Tiempo vinculación en la Alcaldía como asesor de Control Interno (meses):		54		Profesión (pregrado):		Administrador Público		Experiencia profesional específica en asuntos de control interno (meses):		144	
INSTRUCCIONES											
<p>A continuación, en la columna “Hallazgo” encontrará situaciones que se asocian a presuntos hallazgos con incidencia fiscal. Tenga en cuenta que un hallazgo consiste en hechos que demostrarían que la gestión fiscal de servidores públicos o particulares ha sido deficiente, causando un daño patrimonial al Estado (Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas versión 5, Departamento administrativo de la función pública, 2020, pg. 242) .</p> <p>Por favor, lea cuidadosamente cada uno de ellos y responda las preguntas que encontrará en la columna frente a cada "hallazgo", marcando con una “X” o dando una respuesta breve según corresponda. Por cada "Hallazgo", deberá dar mínimo una respuesta y máximo tres. Las preguntas asociadas a cada "Hallazgo", se refieren a las actividades de control o controles internos que actualmente ejecuta su Entidad para prevenir, detectar o corregir la ocurrencia de los hechos descritos.</p> <p>Antes de iniciar el diligenciamiento, por favor, revise el caso de ejemplo, en el cual encontrará dos controles que una entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir un "hallazgo" supuesto.</p>											
Ítem	Hallazgo	¿Su entidad ejecuta un control para prevenir, detectar o corregir	Describa el control ejecutado, desagregándolo de acuerdo a la siguiente estructura:					¿El control se encuentra reglamentado y/o documentado?			

		este hallazgo?									
		S i	N o	No sa be	Respons able de ejecutar la acción (¿Quién ?)	Acción (¿Qué hace?)	Compleme nto (¿Cómo?) (¿Con qué?)	Medidas tomadas frente a las desviacion es	S í	N o	¿Dónde?
Ejemplo	Multa y sanción del ente regulador debido a la adquisición de bienes y servicios sin el cumplimiento de los requisitos normativos	X			El profesional de Contratación	verifica que la información suministrada por el proveedor corresponda con los requisitos establecidos acorde con el tipo de contratación ,	a través de una lista de chequeo donde están los requisitos de información y la revisa con la información física suministrada por el proveedor, los contratos que cumplen son registrados en el sistema de información de contratación.	Los contratos que no cumplen no se registran en el sistema de información y se devuelven al supervisor para su revalidación	X		Matriz de riesgos
					El jefe del área de contratos	revisa en el sistema de información de contratación la información registrada por el profesional asignado y aprueba el proceso para firma del	en el sistema de información queda el registro correspondiente,	en caso de encontrar inconsistencias, devuelve el proceso al profesional de contratos asignado.			X

					ordenador del gasto,					
1	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	X			El jefe de la dependencia que requiere la contratación	escoge a los beneficiarios, aplicando los criterios o requisitos de selección y priorización establecidos en la convocatoria,	mediante la revisión de los documentos aportados por los interesados y referenciación hecha por líderes comunitarios y concejales. La convocatoria se publica en página web y medios de comunicación. Valida que el potencial beneficiario no esté recibiendo otros subsidios similares.	Los interesados que no cumplen los requisitos son excluidos del proceso de selección.	X	Planes de mejoramiento
2	Gasto motivado en una necesidad inexistente	X			El jefe de contratación y su equipo	validan que los estudios previos incluyan, entre otros elementos, una descripción de la necesidad, objeto a contratar, contribución al plan de desarrollo, registro banco de proyectos, inclusión	mediante la revisión de la información registrada en los estudios previos y sus soportes.	Los estudios previos que no cumplen los requisitos se devuelven al jefe de dependencia que requiere la contratación	X	Manual de contratación

					plan de adquisiciones, disponibilidad presupuestal y firma del jefe de dependencia que requiere la contratación,					
					El asesor de control interno valida que los contratos cuenten con evidencias de ejecución	revisando los informes de supervisión y sus soportes	Si reporta los resultados al supervisor del contrato		X	
3	Duplicidad de obligaciones contractuales	X			El asesor de control interno audita contratos similares,	mediante la comparación de objetos contractuales y obligaciones específicas y revisión de evidencias de ejecución (para determinar el alcance de las actividades ejecutadas por cada contratista). Se ha logrado modificar las obligaciones contractuales. Se han identificado casos similares en	Las observaciones se comunican al alcalde, al jefe de contratación, los jefes de dependencia involucrados y el comité de control interno	X		Reglamentación interna (austeridad)

						contratos de asesoría jurídica.			
4	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	X		El supervisor del contrato	genera un informe mensual sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales	mediante el diligenciamiento de un formato controlado, con sus respectivas evidencias, previo a cada pago parcial. En el caso de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, ese informe es proyectado por el contratista y en éste se unifica el informe de actividades, a cargo del contratista y el informe de supervisión, a cargo del supervisor. El supervisor designa un apoyo a la supervisión para revisar el informe proyectado por los	Si el contratista no está cumpliendo o las obligaciones pactadas no se autoriza el pago o en casos graves, se suspende el contrato.	X	Procedimientos. Manual de contratación

						contratistas. Después de ser revisado por el apoyo a la supervisión, el supervisor lo revisa nuevamente y aprueba con su firma. La designación es informal en la mayoría de los casos. No se dejan registros formales de las devoluciones del informe para su corrección.				
					El asesor de control interno	realiza recomendaciones para fortalecer el rol de supervisión de los contratos	a través de capacitaciones o socialización de informes en las reuniones del consejo de gobierno			Mapa de riesgos
5	Manejo inadecuado del anticipo	X			El supervisor del contrato	verifica que los pagos realizados por el contratista estén asociados adecuadamente a los conceptos autorizados en el plan de inversión del anticipo,	mediante la revisión del informe de actividades del contratista y sus soportes.	Se generan alertas. Se solicita información o justificación al contratista	X	Actas del comité de contratación

					El asesor de control interno	audita los contratos con anticipos,	mediante la revisión de la cobertura de la póliza, la legalización del anticipo en una muestra de contratos,	Se informa al supervisor		X	
6	Obra inconclusa	X			El supervisor del contrato o el apoyo a la supervisión	realiza visitas a los contratos de obra en ejecución para determinar el nivel de avance físico y cumplimiento de los tiempos establecidos y demás obligaciones contractuales,	registrando la información en un formato controlado de acta de visita: Las visitas pueden informarse o no con anticipación al contratista e interventor	Se generan alertas en los comités de obra		X	
					El jefe de la dependencia que requiere la contratación	elabora el presupuesto de la obra,	utilizando precios de cotizaciones			X	
					El asesor de control interno	verifica que se hayan cumplido las obligaciones contractuales,	a través de observación en sitio de las obras. Se han identificado contratos que se pagan en su totalidad, pero no se ejecutan todas las obras.				

7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	X			El supervisor del contrato	expide certificado de cumplimiento debidamente soportado,	con evidencias al mayor nivel de detalle.	Si el contratista no está cumpliendo o las obligaciones pactadas no se autoriza el pago o en casos graves, se suspende el contrato.	X		Manual de procesos y procedimientos. Manual de contratación.
8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	X			El supervisor del contrato o almacenista	valida que el bien o servicio cumple las características pactadas,	mediante la contrastación entre las características del elemento y las previstas en los documentos contractuales	Se solicita el cambio al contratista o se hace efectiva póliza de cumplimiento o calidad	X		Manual de procesos y procedimientos. Manual de contratación
9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	X			El supervisor del contrato	expide certificado de cumplimiento debidamente soportado,	con evidencias al mayor nivel de detalle.	Si el contratista no está cumpliendo o las obligaciones pactadas no se autoriza el pago o en casos graves, se suspende el contrato.	X		Manual de procesos y procedimientos. Manual de contratación.
10	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	X			El asesor de control interno	verifica que el trámite de cuenta cuente con los documentos requeridos para el pago	mediante la revisión de pagos partiendo de los extractos bancarios	Se informa a los órganos de control		X	

Anexo 5. Entrevista al jefe de control interno municipio de La Plata

ENTREVISTA ESTRUCTURADA: ASESORES DE CONTROL INTERNO MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA										
<p>Esta entrevista se realiza en el marco del proyecto de investigación denominado “Lineamientos para la Prevención del Daño Patrimonial al Estado originado en la Gestión de las Adquisiciones para Proyectos de Inversión Pública de Municipios De Sexta Categoría Del Departamento Del Huila”, ejecutado por estudiantes de la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos de la Universidad Surcolombiana.</p> <p>El propósito de esta entrevista es recolectar información de las actividades de control o controles internos que su Entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir la materialización de los hallazgos con incidencia fiscal más comunes, identificados por la Contraloría Departamental del Huila durante el periodo 2016-2019. Las respuestas dadas durante la entrevista tendrán carácter confidencial y uso exclusivamente académico.</p>										
INFORMACIÓN BÁSICA										
Nombres y apellidos:	Jhoanna Trujillo Triana			Alcaldía Municipal sobre la cual reporta información:		La Plata Huila	Tipo de vinculación actual (planta o contratista):	Planta		
Tiempo vinculación en la Alcaldía como asesor de Control Interno (meses):	7		Profesión (pregrado):	Administrador Público	Experiencia profesional específica en asuntos de control interno (meses):			36		
INSTRUCCIONES										
<p>A continuación, en la columna “Hallazgo” encontrará situaciones que se asocian a presuntos hallazgos con incidencia fiscal. Tenga en cuenta que un hallazgo consiste en hechos que demostrarían que la gestión fiscal de servidores públicos o particulares ha sido deficiente, causando un daño patrimonial al Estado (Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas versión 5, Departamento administrativo de la función pública, 2020, pg. 242) .</p> <p>Por favor, lea cuidadosamente cada uno de ellos y responda las preguntas que encontrará en la columna frente a cada "hallazgo", marcando con una “X” o dando una respuesta breve según corresponda. Por cada "Hallazgo", deberá dar mínimo una respuesta y máximo tres. Las preguntas asociadas a cada "Hallazgo", se refieren a las actividades de control o controles internos que actualmente ejecuta su Entidad para prevenir, detectar o corregir la ocurrencia de los hechos descritos.</p> <p>Antes de iniciar el diligenciamiento, por favor, revise el caso de ejemplo, en el cual encontrará dos controles que una entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir un "hallazgo" supuesto.</p>										
Ítem	Hallazgo	¿Su entidad ejecuta un control para prevenir, detectar o corregir	Describa el control ejecutado, desagregándolo de acuerdo a la siguiente estructura:				¿El control se encuentra reglamentado y/o documentado?			

		este hallazgo?									
		Sí	No	No sabe	Responsable de ejecutar la acción (¿Quién?)	Acción (¿Qué hace?)	Complemento (¿Cómo?) (¿Con qué?)	Medidas tomadas frente a las desviaciones	Sí	No	¿Dónde?
Ejemplo	Multa y sanción del ente regulador debido a la adquisición de bienes y servicios sin el cumplimiento de los requisitos normativos	X			El profesional de Contratación	verifica que la información suministrada por el proveedor corresponda con los requisitos establecidos acorde con el tipo de contratación,	a través de una lista de chequeo donde están los requisitos de información y la revisa con la información física suministrada por el proveedor, los contratos que cumplen son registrados en el sistema de información de contratación.	Los contratos que no cumplen no se registran en el sistema de información y se devuelven al supervisor para su revalidación	X		Matriz de riesgos
					El jefe del área de contratos	revisa en el sistema de información de contratación la información registrada por el profesional asignado y aprueba el proceso para	en el sistema de información queda el registro correspondiente,	en caso de encontrar inconsistencias, devuelve el proceso al profesional de contratos asignado.			X

						firma del ordenador del gasto.					
1	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	X			El jefe de la dependencia que requiere la contratación	escoge a los beneficiarios, aplicando los criterios o requisitos de selección y priorización establecidos en la convocatoria o como resultado de un análisis de la caracterización de los potenciales beneficiarios,	mediante la revisión de los documentos aportados por los interesados, actas de visitas y bases de datos oficiales.	Los interesados que no cumplen los requisitos son excluidos del proceso de selección.	X		Planes de mejoramiento
2	Gasto motivado en una necesidad inexistente	X			El jefe de contratación	imparte instrucciones sobre el contenido y forma de los estudios previos,	a través de capacitaciones a los jefes de dependencia y sus apoyos en contratación	N.A.	X		Actas de comité de contratación

					El jefe de contratación y su equipo	validan que los estudios previos incluyan, entre otros elementos , una descripción de la necesidad , objeto a contratar, contribución al plan de desarrollo , registro banco de proyectos , inclusión plan de adquisiciones, disponibilidad presupuestal y firma del jefe de dependencia que requiere la contratación,	mediante la revisión de la información registrada en los estudios previos y sus soportes.	Los estudios previos que no cumplen los requisitos se devuelven al jefe de dependencia que requiere la contratación	X		Manual de contratación
3	Duplicidad de obligaciones contractuales	X			El asesor de control interno	audita trimestralmente una muestra de contratos similares,	mediante la comparación de objetos contractuales y obligaciones específicas y revisión de evidencias de ejecución (para determinar el alcance de las	Las observaciones se comunican al alcalde, al jefe de contratación, los jefes de dependencia involucrados y el	X		Reglamentación interna (austeridad)

						actividades ejecutadas por cada contratista).	comité de control interno			
					El jefe de contratación y su equipo	verifican que el objeto a contratar registrado en los estudios previos no coincida con los objetos contractuales de contratos en ejecución ,	mediante el cotejo entre el objeto a contratar previsto en el estudio previo y el registro histórico de los objetos contractuales de los contratos en ejecución de la vigencia.	Los estudios previos que tienen objetos a contratar iguales a otros contratos en ejecución se devuelven al jefe de dependencia que requiere la contratación para su modificación.	X	Manual de contratación y comités de contratación
4	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	X			El supervisor del contrato	genera un informe mensual sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales	mediante el diligenciamiento de un formato controlado, con sus respectivas evidencias, previo a cada pago parcial. En el caso de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, ese informe es proyectado por el contratista y en éste se unifica el	Si el contratista no está cumpliendo las obligaciones pactadas no se autoriza el pago o en casos graves, se suspende el contrato.	X	Procedimientos. Manual de contratación

						informe de actividades, a cargo del contratista y el informe de supervisión, a cargo del supervisor. El supervisor designa un apoyo a la supervisión para revisar el informe proyectado por los contratistas. Después de ser revisado por el apoyo a la supervisión, el supervisor lo revisa nuevamente y aprueba con su firma. La designación es informal en la mayoría de los casos. No se dejan registros formales de las devoluciones del informe para su corrección.					
5	Manejo inadecuado del anticipo	X			El supervisor del contrato	verifica que los pagos realizados por el contratista estén asociados	mediante la revisión del informe de actividades del contratista y sus soportes.	Se generan alertas. Se solicita información o justificación al	X		Actas del comité de contratación

					a adecuadamente a los conceptos autorizados en el plan de inversión del anticipo,		contratista			
6	Obra inconclusa	X			El supervisor del contrato o el apoyo a la supervisión	realiza visitas a los contratos de obra en ejecución para determinar el nivel de avance físico y cumplimiento de los tiempos establecidos y demás obligaciones contractuales,	registrando la información en un formato controlado de acta de visita: Las visitas pueden informarse o no con anticipación al contratista e interventor	Se generan alertas en los comités de obra		X
					El jefe de la dependencia que requiere la contratación	elabora el presupuesto de la obra,	utilizando precios de cotizaciones			X
7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	X			El supervisor del contrato	genera un informe mensual sobre el cumplimiento de las obligaciones	mediante el diligenciamiento de un formato controlado, con sus respectivas evidencias, previo a	Si el contratista no está cumpliendo las obligaciones pactadas no se	X	Procedimientos. Manual de contratación

						contractuales	<p>cada pago parcial. En el caso de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, ese informe es proyectado por el contratista y en éste se unifica el informe de actividades, a cargo del contratista y el informe de supervisión, a cargo del supervisor. El supervisor designa un apoyo a la supervisión para revisar el informe proyectado por los contratistas. Después de ser revisado por el apoyo a la supervisión, el supervisor lo revisa nuevamente y aprueba con su firma. La designación es informal en la mayoría de los casos. No se dejan registros formales de las</p>	<p>autoriza el pago o en casos graves, se suspende el contrato.</p>			
--	--	--	--	--	--	---------------	---	---	--	--	--

						devoluciones del informe para su corrección.				
8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	X			El jefe de la dependencia que requiere la contratación	establece en los estudios previos la exigencia de pólizas de estabilidad y calidad de obra	mediante un análisis de los riesgos asociados al bien o servicio	Se hacen efectivas las pólizas	X	
					El jefe de la dependencia que requiere la contratación	define durante la estructuración del proyecto si se requiere intervenir que vigile la ejecución del contrato,	de acuerdo con el monto y nivel de complejidad del objeto a contratar	Si el bien o servicio no cumple la calidad pactada, se hacen requerimiento al contratista		X
9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	X			El supervisor del contrato	genera un informe mensual sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales	mediante el diligenciamiento de un formato controlado, con sus respectivas evidencias, previo a cada pago parcial. En el caso de contratos de prestación de servicios profesionales	Si el contratista no está cumpliendo las obligaciones pactadas no se autoriza el pago o en casos graves, se suspende el contrato.	X	Procedimientos. Manual de contratación

						<p>s y de apoyo a la gestión, ese informe es proyectado por el contratista y en éste se unifica el informe de actividades, a cargo del contratista y el informe de supervisión, a cargo del supervisor. El supervisor designa un apoyo a la supervisión para revisar el informe proyectado por los contratistas. Después de ser revisado por el apoyo a la supervisión, el supervisor lo revisa nuevamente y aprueba con su firma. La designación es informal en la mayoría de los casos. No se dejan registros formales de las devoluciones del informe para su corrección.</p>				
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

					El secretario de hacienda	verifica que el trámite de cuenta con los documentos requeridos para el pago,	mediante el uso de una lista de chequeo; en la cual se requiere, entre otras cosas, el informe de supervisión o certificado de cumplimiento o expedido por el supervisor	Si el trámite de cuenta no cumple con los documentos requeridos en la lista de chequeo se devuelve al supervisor	X		Procedimiento Sistema de Gestión
10	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	X			Un funcionario de la Secretaría de Hacienda	verifica que el trámite de cuenta con los documentos requeridos para el pago	mediante el uso de una lista de chequeo, en la cual se requiere, entre otras cosas, el informe de supervisión o certificado de cumplimiento o expedido por el supervisor.	Si el trámite de cuenta no cumple con los documentos requeridos en la lista de chequeo se devuelve al supervisor	X		Procedimiento Sistema de Gestión
11	Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados			X							
12	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	X			El jefe de la dependencia que requiere la contratación	determina los requisitos de idoneidad y experiencia que debe cumplir	a través de los estudios previos. Más allá de los pliegos tipo, no hay existe una estandarización institucional	Cualquier incumplimiento se comunica al contratista e intervenir para su		X	

Anexo 6. Entrevista al jefe de control interno municipio de Campoalegre

ENTREVISTA ESTRUCTURADA: ASESORES DE CONTROL INTERNO MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA										
<p>Esta entrevista se realiza en el marco del proyecto de investigación denominado “Lineamientos para la Prevención del Daño Patrimonial al Estado originado en la Gestión de las Adquisiciones para Proyectos de Inversión Pública de Municipios De Sexta Categoría Del Departamento Del Huila”, ejecutado por estudiantes de la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos de la Universidad Surcolombiana.</p> <p>El propósito de esta entrevista es recolectar información de las actividades de control o controles internos que su Entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir la materialización de los hallazgos con incidencia fiscal más comunes, identificados por la Contraloría Departamental del Huila durante el periodo 2016-2019. Las respuestas dadas durante la entrevista tendrán carácter confidencial y uso exclusivamente académico.</p>										
INFORMACIÓN BÁSICA										
Nombres y apellidos:		Aldemar Quesada Losada			Alcaldía Municipal sobre la cual reporta información:		Campoalegre Huila		Tipo de vinculación actual (planta o contratista):	Periodo
Tiempo vinculación en la Alcaldía como asesor de Control Interno (meses):		6	Profesión (pregrado):	Ingeniero	Experiencia profesional específica en asuntos de control interno (meses):			60		
INSTRUCCIONES										
<p>A continuación, en la columna “Hallazgo” encontrará situaciones que se asocian a presuntos hallazgos con incidencia fiscal. Tenga en cuenta que un hallazgo consiste en hechos que demostrarían que la gestión fiscal de servidores públicos o particulares ha sido deficiente, causando un daño patrimonial al Estado (Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas versión 5, Departamento administrativo de la función pública, 2020, pg. 242) .</p> <p>Por favor, lea cuidadosamente cada uno de ellos y responda las preguntas que encontrará en la columna frente a cada "hallazgo", marcando con una “X” o dando una respuesta breve según corresponda. Por cada "Hallazgo", deberá dar mínimo una respuesta y máximo tres. Las preguntas asociadas a cada "Hallazgo", se refieren a las actividades de control o controles internos que actualmente ejecuta su Entidad para prevenir, detectar o corregir la ocurrencia de los hechos descritos.</p> <p>Antes de iniciar el diligenciamiento, por favor, revise el caso de ejemplo, en el cual encontrará dos controles que una entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir un "hallazgo" supuesto.</p>										
Ítem	Hallazgo	¿Su entidad ejecuta un control para prevenir, detectar o corregir	Describa el control ejecutado, desagregándolo de acuerdo a la siguiente estructura:				¿El control se encuentra reglamentado y/o documentado?			

		este hallazgo?									
		S i	N o	No sa be	Respon sable de ejecuta r la acción (¿Quién ?)	Acción (¿Qué hace?)	Comple mento (¿Cómo?) (¿Con qué?)	Medidas tomadas frente a las desviacio nes	Sí	N o	¿Dónde?
Ejemplo	Multa y sanción del ente regulador debido a la adquisición de bienes y servicios sin el cumplimiento de los requisitos normativos	X			El profesional de Contratación	verifica que la información suministrada por el proveedor corresponde con los requisitos establecidos acorde con el tipo de contratación,	a través de una lista de chequeo donde están los requisitos de información y la revisa con la información física suministrada por el proveedor, los contratos que cumplen son registrados en el sistema de información de contratación.	Los contratos que no cumplen no se registran en el sistema de información y se devuelven al supervisor para su revalidación	X		Matriz de riesgos
					El jefe del área de contratos	revisa en el sistema de información de contratación la información registrada por el profesional asignado y aprueba el proceso para firma	en el sistema de información queda el registro correspondiente,	en caso de encontrar inconsistencias, devuelve el proceso al profesional de contratos asignado.	X		Manual de Contratación

					del ordenador del gasto.					
1	Asignación de subsidios o apoyos sin criterios de priorización de la población	X			El jefe de la dependencia que requiere la contratación	escoge a los beneficiarios, aplicando los criterios o requisitos de selección y priorización establecidos por el mayor aportante (Gobierno Nacional) en la convocatoria,	mediante la revisión de los documentos aportados por los interesados, actas de visitas y bases de datos oficiales. Se consulta SISBEN. Son subsidios cofinanciados. Se está actualizando el manual de procesos y procedimientos.	Los interesados que no cumplen los requisitos son excluidos del proceso de selección.	X	Manual de procesos y procedimientos. Reglamentación de la convocatoria.
2	Gasto motivado en una necesidad inexistente	X			El jefe de contratación y su equipo	validan que los estudios previos incluyan, entre otros elementos, una descripción de la necesidad, objeto a contratar, contribución al plan de desarrollo, registro banco de proyectos, inclusión plan de adquisiciones, disponibilidad presupuesta	mediante la revisión de la información registrada en los estudios previos y sus soportes.	Los estudios previos que no cumplen los requisitos se devuelven al jefe de dependencia que requiere la contratación	X	Manual de contratación. Guías y manuales del Departamento Nacional de Planeación.

					l y firma del jefe de dependencia que requiere la contratación,					
					El alcalde	designa un supervisor o se contrata un interventor que vigile la ejecución del contrato	mediante la generación de informes mensuales sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales, especialmente la calidad y tiempo pactada		X	Manual de contratación.
3	Duplicidad de obligaciones contractuales	X			El supervisor del contrato	valida mensualmente el cumplimiento de las obligaciones contractuales,	asegurándose que cada obligación posea su respectiva evidencia y entregables.	No se tramita la cuenta de cobro	X	Manual de contratación.
4	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas, pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	X			El supervisor del contrato	genera un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales, debidamente soportado	en actas de visita, listas de chequeo, resultado de análisis	No se autoriza el recibido del bien, ni el pago del bien o servicio.	X	Manual de procesos y procedimientos
					El almacenista	revisa que el bien cumpla las condiciones pactadas,	mediante la observación de las condiciones técnicas del bien y contrastándolas con lo pactado en el contrato.	No se da ingreso al inventario.	X	Manual de procesos y procedimientos

5	Manejo inadecuado del anticipo	X			El supervisor o interventor del contrato	verifica que los pagos realizados por el contratista estén asociados adecuadamente a los conceptos autorizados en el plan de inversión del anticipo,	mediante la revisión del informe de actividades del contratista y sus soportes.	Informar a los órganos de control.	X		Estatuto de Contratación
					El asesor de control interno	realiza auditorías a una muestra de los contratos con anticipo	para validar que los pagos realizados por el contratista estén autorizados en el plan de inversión del anticipo	Informar a los órganos de control.	X		
6	Obra inconclusa	X			El supervisor del contrato o el apoyo a la supervisión	realiza seguimiento o cumplimiento de los tiempos establecidos y demás obligaciones contractuales,	convocando y participando en comités de obra	Se generan alertas en los comités de obra		X	
					El jefe de la dependencia que requiere la contratación, con apoyo de la dirección	elabora el presupuesto de la obra,	utilizando precios de cotizaciones			X	

					operativa,					
7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	X			El supervisor del contrato	genera un informe de supervisión que incluye registro de las evidencias de ejecución	como actas, planillas, fotografías, constancias, etc.	Se solicita los cambios o ajustes al contratista	X	Manual de contratación
8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	X			El supervisor del contrato	genera un informe de supervisión que incluye el registro de las evidencias de ejecución	como actas, planillas, fotografías, constancias, etc.	Se solicita los cambios o ajustes al contratista	X	Manual de contratación
9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	X			El supervisor del contrato	genera un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales	utilizando un formato definido por la Entidad y aportando evidencias de acuerdo a las actividades ejecutadas	Se solicita la subsanación del informe	X	Manual de procesos y procedimientos
					Un funcionario de contratación	revisa la forma y contenido de los informes de supervisión de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión	mediante la lectura de los informes y la confirmación de los soportes entregados	El informe con inconsistencias se devuelve al supervisor	X	
10	Transferencia bancaria sin ninguna	X			Un funcionario de la	verifica que el trámite de cuenta cuente con	mediante el uso de una lista de chequeo, en	Si el trámite de cuenta no cumple	X	Manual de procesos y

	justificación o soporte				secretaría de hacienda	los documentos requeridos para el pago	la cual se requiere, entre otras cosas, el informe de supervisión o certificado de cumplimiento expedido por el supervisor.	con los documentos requeridos en la lista de chequeo se devuelve al supervisor			procedimientos
					Funcionarios de la Secretaría de Hacienda	realizan los pagos sobre trámite de cuentas	de manera conjunta, con claves y sistemas de seguridad		X		Reglamentación entidades financieras
11	Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados				El secretario de hacienda	realiza un análisis de las condiciones de crédito de las entidades financieras y se priorizan aquellas entidades que permitan un margen de control sobre los desembolsos,	comparando las condiciones ofertadas por las entidades financieras interesadas, especialmente aquellas que ofrezcan el cobro de intereses corrientes en la medida que se realizan desembolsos, previa autorización de la alcaldía.			X	
12	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad		X								

13	Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	X			El almacenista	valida la existencia de inventarios	mediante el conteo físico de los elementos y su comparación con los registros del aplicativo de inventarios. Se realiza periódicamente.	Se comunica al funcionario a cargo del inventario	X		Manual de funciones. Procedimientos del Sistema de Gestión
----	---	---	--	--	----------------	-------------------------------------	---	---	---	--	--

Anexo 7. Entrevista al jefe de control interno municipio de Gigante

ENTREVISTA ESTRUCTURADA: ASESORES DE CONTROL INTERNO MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA										
<p>Esta entrevista se realiza en el marco del proyecto de investigación denominado “Lineamientos para la Prevención del Daño Patrimonial al Estado originado en la Gestión de las Adquisiciones para Proyectos de Inversión Pública de Municipios De Sexta Categoría Del Departamento Del Huila”, ejecutado por estudiantes de la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos de la Universidad Surcolombiana.</p> <p>El propósito de esta entrevista es recolectar información de las actividades de control o controles internos que su Entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir la materialización de los hallazgos con incidencia fiscal más comunes, identificados por la Contraloría Departamental del Huila durante el periodo 2016-2019. Las respuestas dadas durante la entrevista tendrán carácter confidencial y uso exclusivamente académico.</p>										
INFORMACIÓN BÁSICA										
Nombres y apellidos:	Lorena Aya Díaz			Alcaldía Municipal sobre la cual reporta información:		Gigante Huila	Tipo de vinculación actual (planta o contratista):	Contratista		
Tiempo vinculación en la Alcaldía como asesor de Control Interno (meses):	2		Profesión (pregrado):	Contador Público	Experiencia profesional específica en asuntos de control interno (meses):			36		
INSTRUCCIONES										
<p>A continuación, en la columna “Hallazgo” encontrará situaciones que se asocian a presuntos hallazgos con incidencia fiscal. Tenga en cuenta que un hallazgo consiste en hechos que demostrarían que la gestión fiscal de servidores públicos o particulares ha sido deficiente, causando un daño patrimonial al Estado (Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas versión 5, Departamento administrativo de la función pública, 2020, pg. 242) .</p> <p>Por favor, lea cuidadosamente cada uno de ellos y responda las preguntas que encontrará en la columna frente a cada "hallazgo", marcando con una “X” o dando una respuesta breve según corresponda. Por cada "Hallazgo", deberá dar mínimo una respuesta y máximo tres. Las preguntas asociadas a cada "Hallazgo", se refieren a las actividades de control o controles internos que actualmente ejecuta su Entidad para prevenir, detectar o corregir la ocurrencia de los hechos descritos.</p> <p>Antes de iniciar el diligenciamiento, por favor, revise el caso de ejemplo, en el cual encontrará dos controles que una entidad ejecuta para prevenir, detectar o corregir un "hallazgo" supuesto.</p>										
Ítem	Hallazgo	¿Su entidad ejecuta un control para prevenir, detectar o corregir	Describa el control ejecutado, desagregándolo de acuerdo a la siguiente estructura:				¿El control se encuentra reglamentado y/o documentado?			

		este hallazgo?									
		Sí	No	No sabe	Responsable de ejecutar la acción (¿Quién?)	Acción (¿Qué hace?)	Complemento (¿Cómo?) (¿Con qué?)	Medidas tomadas frente a las desviaciones	Sí	No	¿Dónde?
Ejemplo	Multa y sanción del ente regulador debido a la adquisición de bienes y servicios sin el cumplimiento de los requisitos normativos	X			El profesional de Contratación	verifica que la información suministrada por el proveedor corresponda con los requisitos establecidos acorde con el tipo de contratación,	a través de una lista de chequeo donde están los requisitos de información y la revisa con la información física suministrada por el proveedor, los contratos que cumplen son registrados en el sistema de información de contratación.	Los contratos que no cumplen no se registran en el sistema de información y se devuelven al supervisor para su revalidación	X		Matriz de riesgos
					El jefe del área de contratos	revisa en el sistema de información de contratación la información registrada por el profesional asignado y aprueba el proceso para	en el sistema de información queda el registro correspondiente,	en caso de encontrar inconsistencias, devuelve el proceso al profesional de contratos asignado.			X

4	Bien o servicio que cumple los términos y condiciones pactadas pero no satisface la necesidad descrita en los estudios previos.	X			El supervisor del contrato	genera un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales	con sus respectivas evidencias, previo a cada pago parcial.	Si el contratista no está cumpliendo las obligaciones pactadas no se autoriza el pago o en casos graves, se suspende el contrato.	X		Procedimientos. Manual de contratación
5	Manejo inadecuado del anticipo	X			El supervisor del contrato	verifica que los pagos realizados por el contratista estén asociados adecuadamente a los conceptos autorizados en el plan de inversión del anticipo,	mediante la revisión del informe de actividades del contratista y sus soportes.	Se generan alertas. Se solicita información o justificación al contratista	X		Actas del comité de contratación
					El jefe de la dependencia que requiere la contratación	establece la exigencia de pólizas para el manejo del anticipo					
6	Obra inconclusa	X			El jefe de la dependencia que requiere la	elabora el presupuesto de la obra,	utilizando precios de cotizaciones			X	

					contratación						
7	Bien o servicio pagado, no ejecutado y recibido a satisfacción por el supervisor	X			El supervisor del contrato	genera un informe mensual sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales	con sus respectivas evidencias, previo a cada pago parcial.	Si el contratista no está cumpliendo las obligaciones pactadas no se autoriza el pago o en casos graves, se suspende el contrato.	X		Procedimientos. Manual de contratación
					El jefe de dependencia que requiere la contratación	incentiva la participación ciudadana en el control a la ejecución del contrato	mediante la socialización de los proyectos, términos y condiciones de la contratación y constancia de entrega de la obra a la comunidad	Las denuncias y solicitudes se tramitan ante el ente competente: contratista, interventor, supervisor, órgano de control			
8	Bien o servicio con calidad inferior a la pactada, recibido a satisfacción por el supervisor	X			El jefe de dependencia que requiere la contratación	incentiva la participación ciudadana en el control a la ejecución del contrato	mediante la socialización de los proyectos, términos y condiciones de la contratación y constancia de entrega de la obra a	Las denuncias y solicitudes se tramitan ante el ente competente: contratista,			

						la comunidad	interventor, supervisor, órgano de control			
9	Bien o servicio pagado con evidencia deficiente y poco detallada	X			El secretario de hacienda	verifica que el trámite de cuenta con los documentos requeridos para el pago,	mediante el uso de una lista de chequeo; en la cual se requiere, entre otras cosas, el informe de supervisión o certificado de cumplimiento expedido por el supervisor	Si el trámite de cuenta no cumple con los documentos requeridos en la lista de chequeo se devuelve al supervisor	X	Procedimiento Sistema de Gestión
10	Transferencia bancaria sin ninguna justificación o soporte	X			Un funcionario de la Secretaría de Hacienda	verifica que el trámite de cuenta con los documentos requeridos para el pago	mediante el uso de una lista de chequeo, en la cual se requiere, entre otras cosas, el informe de supervisión o certificado de cumplimiento expedido por el supervisor.	Si el trámite de cuenta no cumple con los documentos requeridos en la lista de chequeo se devuelve al supervisor	X	Procedimiento Sistema de Gestión
11	Pago de intereses de créditos otorgados a la Alcaldía sin haber sido ejecutados			X	El alcalde	adquiere créditos bancarios para la alcaldía con entidades que ofrecen	mediante el cobro de intereses corrientes en la medida que se efectúan los desembolsos y que éstos		X	

					control sobre los desembolsos,	se realicen únicamente con previa autorización de la alcaldía				
12	Multas de órganos de inspección, control y vigilancia por incumplimiento de normatividad	X			El jefe de la dependencia que requiere la contratación	determina los requisitos de idoneidad y experiencia que debe cumplir el contratista, como una garantía del dominio de los aspectos asociados al objeto a contratar	a través de los estudios previos. Más allá de los pliegos tipo, no hay existe una estandarización institucional de los criterios para fijar los requisitos de idoneidad y experiencia	Cualquier incumplimiento se comunica al contratista e interviene para su corrección.	X	
13	Pérdida de inventarios (materiales y suministros)	X			El almacenista	valida la existencia de inventarios	mediante el conteo físico de los elementos y su comparación con los registros del aplicativo de inventarios. Se realiza periódicamente.	Se comunica al funcionario a cargo del inventario	X	Manual de funciones. Procedimientos del Sistema de Gestión